

TCVS A1 11 148

Constructions – ATC (Cour de droit public) du 17 novembre 2011 – A1 2011 148

Validité d'une autorisation de construire

- Admissibilité du renvoi, en dehors de toute procédure du droit des constructions, de l'étude de questions techniques à des organes cantonaux qui n'émettent que des préavis (art. 60 al. 1 LPJA, art. 42 al. 1 et 3, 44, 57 al. 4 OC, art. 2 al. 1 LC; consid. 2).
- Résidences secondaires: exigences du RQC en matière d'inscriptions au registre foncier et de contingentements futurs (art. 13 al. 2 et 4 et 19 al. 1 RQC; consid. 3).

Réf. CH:

Réf. VS: art. 60 LPJA, art. 42 OC, art. 44 OC, art. 57 OC, art. 2 LC

Gültigkeit einer Baubewilligung

- Zulässigkeit der Rückweisung ausserhalb des Baubewilligungsverfahrens an die zur Abgabe von Vormeinungen zuständigen kantonalen Dienststellen zwecks Abklärung technischer Fragen (Art. 60 Abs. 1 VVRG, Art. 42 Abs. 1 und 3, Art. 44, Art. 57 Abs. 4 BauV, Art. 2 Abs. 1 BauG; E. 2).
- Zweitwohnungsbau: kommunale Vorschriften betreffend Grundbucheintragen und künftige Kontingentierungen (E. 3).

Réf. CH:

Réf. VS: Art. 60 VVRG, Art. 42 BauV, Art. 44 BauV, Art. 57 BauV, Art. 2 BauG

Résumé des faits

A. Le 9 avril 2009, Y. déposa une demande d'autorisation de construire sur les parcelles n^{os} 767 et 1125, plans n^{os} 15 et 16, du cadastre de la commune de A., propriétés de Z. La demande mentionnait que ces biens-fonds classés en zone à bâtir avaient été promis à la vente à Y.

Le projet visait à construire vingt-cinq appartements, répartis dans cinq immeubles semblables (A à E), habitables sur trois niveaux et dotés de parkings souterrains totalisant 42 places, accessibles par une même rampe enterrée. Outre le couvert protégeant cet accès, il était aussi prévu de construire, à l'est, un sixième immeuble (F), plus petit, destiné à l'habitation individuelle.

Le 6 janvier 2010, le conseil communal de A. délivra à Y. deux autorisations de construire, l'une pour les bâtiments A à E et pour le couvert d'accès aux parkings souterrains et l'autre pour le bâtiment F, assorties de conditions générales et particulières ressortant notamment de la synthèse du 27 août 2009 qui résumait les prises de position des organes cantonaux consultés. Les oppositions, dont celle de X., furent rejetées à cette occasion.

B. X. contesta ces deux autorisations de construire devant le Conseil d'Etat, le 18 février 2010. Le 2 août suivant, l'organe d'instruction de l'exécutif cantonal suspendit la procédure, dans l'attente de modifications du projet annoncées par Y. Celui-ci déposa, le 10 septembre 2010, de nouveaux plans qui laissaient les caractéristiques principales du projet inchangées. Les modifications concernaient notamment la façade ouest du bâtiment A, rendue incombustible, les balcons et avant-toits des bâtiments A, C, D et E, dont les dimensions étaient légèrement diminuées afin de respecter les directives de l'Association des établissements cantonaux d'assurance-incendie (ci-après : AEAI), ainsi que l'installation d'un système de ventilation mécanique dans les parkings souterrains.

Ces nouveaux documents furent transmis à la commune de A. et à X. le 14 septembre 2010. Ceux-ci se déterminèrent.

Le 1^{er} juin 2011, le Conseil d'Etat rejeta le recours et décida que le projet devait être réalisé selon les derniers plans déposés par Y., sous réserve que ceux-ci obtiennent l'accord, avant le début des travaux, de l'Office cantonal du feu (ci-après : OCF) et du Service de protection de l'environnement (ci-après : SPE). Il estima en particulier que les autorisations de construire avait été délivrées conformément aux dispositions du règlement intercommunal des quotas et du contingentement du 16 mars 2007, approuvé en Conseil d'Etat le 19 décembre 2007 (ci-après : RQC), ainsi qu'aux normes AEAI, dont les implications concrètes sur le projet de Y. devaient être vérifiées par l'OCF avant le début des travaux, ainsi que cela ressortait du préavis positif que cette autorité avait émis sous conditions. Enfin, il releva que, suite aux compléments apportés par le constructeur en février 2011, les questions de

bruit et de calcul de la densité étaient réglées et considéra que les griefs soulevés en matière de protection de l'air n'étaient pas étayés et pouvaient être écartés, compte tenu du préavis positif émis sous conditions par le SPE.

C. Le 7 juillet 2011, X. conclut céans, sous suite de dépens, principalement à l'annulation de cette décision, subsidiairement au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision.

Droit

(...)

2. a) En premier lieu, X. fait grief au Conseil d'Etat d'avoir rejeté son recours administratif tout en ayant autorisé les modifications apportées au projet par le constructeur Y. en cours de procédure, les 10 septembre 2010 et 11 février 2011, et en réservant l'approbation ultérieure de l'OCF et du SPE. A le suivre, l'exécutif cantonal aurait dû admettre le recours et renvoyer la cause à la commune, afin que ces modifications soient étudiées par les organes cantonaux précités avant la délivrance d'une nouvelle autorisation de construire ou, à tout le moins, requérir l'approbation de ceux-ci avant de statuer. Selon lui, la solution adoptée par le Conseil d'Etat contrevient aux art. 60 al. 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RS/VS 172.6) et 57 al. 4 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC; RS/VS 705.100) et viole son droit d'être entendu.

b) L'art. 60 al. 1 LPJA prévoit que, lorsque l'autorité de recours entre en matière, elle peut statuer elle-même sur le fond ou renvoyer le dossier avec des instructions obligatoires à l'autorité inférieure pour que celle-ci se prononce à nouveau. Cela signifie que, lorsqu'il est nécessaire de modifier la décision attaquée, l'autorité de recours a la faculté soit de la réformer, soit de l'annuler et de renvoyer la cause; le pouvoir d'appréciation dont elle dispose en vertu de cette disposition est large (J.-C. Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, in RDAF 1989 p. 249; B. Bovay, Procédure administrative, p. 433 s.). Celle-ci ne prévoit en effet aucune situation particulière dans laquelle le Conseil d'Etat devrait axer son choix sur la cassation plutôt que la réforme. Il s'ensuit que le recourant ne peut pas s'en prévaloir céans comme il le fait, afin de soutenir que la solution choisie par cette autorité était illégale. La décision de réforme prise par le Conseil d'Etat, modifiant l'autorisation de

construire communale en fonction des nouveaux plans au dossier, entre dans les prévisions de l'art. 60 al. 1 LPJA et n'est, sous cet angle, pas critiquable.

c) Selon l'art. 57 al. 4 OC, «si la modification du projet intervient durant la procédure de recours, l'autorité compétente, la partie adverse et les tiers concernés par la modification doivent être entendus. L'autorité de recours peut renvoyer l'affaire à l'instance inférieure pour suite utile». Les plans et autres documents déposés le 10 septembre 2010 ont été transmis au recourant quatre jours plus tard et celui-ci s'est déterminé à cet égard, le 6 octobre suivant. L'intéressé a également pu exposer son point de vue sur les modifications du 11 février 2011, le 10 mars suivant. Partant, force est d'admettre que, durant l'instruction du recours administratif, le droit d'être entendu de X. a été pleinement respecté.

d) Celui-ci conteste la liberté laissée par le Conseil d'Etat à l'OCF et au SPE sur certaines modifications apportées au projet de Y. Il relève que cette solution revient à l'empêcher de se déterminer sur les avis de ces deux organes cantonaux, puisque ceux-là seront délivrés au constructeur ultérieurement, en dehors de toute procédure. Le premier point litigieux concerne la façade ouest du bâtiment A, que les plans déposés par Y. le 10 septembre 2010 présentent comme incombustible, ce que conteste le recourant. Le Conseil d'Etat n'a pas tranché cette question, laissant à l'OCF le soin de déterminer si les modalités de construction proposées étaient suffisantes au regard des normes AEAI ou s'il fallait en imposer d'autres. Le second point contesté a trait à la ventilation mécanique que Y. prévoit d'installer pour chaque parking souterrain et au sujet de laquelle le Conseil d'Etat a laissé au SPE la charge d'en vérifier les conditions, notamment en matière de protection contre le bruit et de protection de l'air. Cette manière de procéder, qui a pour conséquence le renvoi du dossier pour compléments à des organes cantonaux spécialisés, en dehors de toute procédure du droit des constructions, ne peut pas être admise. Les modifications apportées par Y. à ce projet auraient dû conduire le Conseil d'Etat soit à consulter l'OCF et le SPE avant de prendre une décision complétant l'autorisation de construire, soit à renvoyer le dossier à la commune de A. afin que celle-ci se charge d'obtenir ces compléments et rende une décision complémentaire sur le permis de bâtir. Ces deux options étaient les seules qui permettaient l'examen nécessaire des nouveaux éléments du projet par les autorités spécialisées

compétentes, dans le cadre d'une procédure formelle d'autorisation de construire à l'issue de laquelle le Conseil d'Etat, ou le conseil communal, auraient pu se prononcer sur un dossier complet. A défaut, la solution choisie en l'occurrence laisse incertains trop d'éléments qui ne peuvent être tranchés par les seuls organes cantonaux précités, lesquels n'émettent que des préavis (art. 42 al. 1 et 3 OC) et ne sont pas des autorités habilitées à délivrer un permis de bâtir (art. 2 al. 1 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions – LC; RS/VS 705.1 et art. 44 OC) ou à en moduler les conditions en respectant les formes y relatives.

e) Sur ce point, le recours doit être admis et l'affaire renvoyée à la commune qui devra consulter l'OCF et le SPE, au sujet des modifications du projet présentées par Y. devant le Conseil d'Etat, et rendre, sur la base de cette consultation et après avoir entendu le recourant conformément à l'art. 57 al. 4 OC, une décision complémentaire, dans les formes de cette disposition ou à la suite d'une nouvelle demande, susceptible de recours.

3. a) Cette solution de renvoi à la commune se justifie également pour d'autres illégalités qui frappent, elles, l'autorisation de construire délivrée pour les bâtiments A à E et pour le couvert d'accès aux parkings souterrains. Celles-ci concernent l'application des art. 13 al. 2 et 4 et 19 al. 1 RQC, dont le recourant invoque à juste titre la violation.

b) Conformément à l'art. 13 al. 2 RQC, l'affectation en tant que résidence principale doit être garantie par une mention au registre foncier en faveur de la commune comprenant une interdiction de changement d'affectation et une restriction du droit d'aliéner, avant l'octroi de l'autorisation de construire. De plus, selon l'art. 13 al. 4 RQC, les PPE doivent être constituées avant la délivrance de l'autorisation de bâtir. Or, en l'occurrence, aucune mention ni PPE n'ont été inscrites au registre foncier de Sierre. L'autorisation de construire délivrée par la commune de A. pour les bâtiments A à E, lesquels sont soumis aux règles des quotas, rappelle sous point 2.4.1b les exigences posées par les dispositions précitées sans pourtant les appliquer concrètement. Partant, la Cour ne peut que constater que cette décision n'est pas conforme à la lettre claire de l'art. 13 al. 2 et 4 RQC. Les circonstances particulières du cas d'espèce qu'évoquent les autorités précédentes et Y., lequel n'est pas propriétaire des n^{os} 767 et 1125, ne peuvent justifier ce procédé qui revient à contourner des règles strictes du RQC dont la Cour de céans

et le Tribunal fédéral ont déjà eu l'occasion d'affirmer la validité (cf. ATF 135 I 233; ACDP A1 2008 22 à 27 et A1 2008 32 du 29 août 2008). Promises à la vente à Y. par les propriétaires actuels, ces parcelles pouvaient faire l'objet des inscriptions qu'exigent les dispositions précitées, d'entente entre les cocontractants.

c) Selon l'art. 19 al. 1 RQC, lorsque le contingent annuel communal est insuffisant pour la construction d'un projet, l'autorisation de construire est différée. L'autorisation de construire est délivrée seulement quand le requérant dispose du contingent nécessaire, y compris les avances de l'année suivante. Des provisions sur des contingents futurs sont interdites sous réserve de l'art. 20 al. 2 RQC, lequel autorise le conseil communal à attribuer une avance de contingent sur l'année suivante dans l'objectif de favoriser des réalisations rationnelles pour de grands projets.

Dans le permis de bâtir délivré le 6 janvier 2010 pour les bâtiments A à E, la commune a autorisé Y. à utiliser les contingents suivants (condition 2.4 in fine):

2009 - 2010: 1'464 m² de résidence secondaire (Immeubles A à C)

2011 - 2012: 954 m² de résidence secondaire (Immeubles D et E)

Il y est mentionné que, dans chacun des bâtiments A à D, quatre appartements totalisant 510,50 m² seront utilisés comme résidences secondaires; dans le bâtiment E, ce sera le cas de trois appartements totalisant 376 m². La surface de résidences secondaires atteint donc 2'418 m² ($4 \times 510,50 = 2'042 + 376 = 2'418$). A teneur de l'art. 10 al. 1 RQC, le contingent de résidences secondaires annuel à réaliser dans le «secteur station» est de 8'000 m² pour les années 2009 et suivantes; la commune de A. a droit à une part de 30,49%, soit près de 2'439 m² par année. Le tableau résumant l'état du contingentement des résidences secondaires, produit le 6 septembre 2011, montre que la commune a alloué, dès l'année 2009, un contingent annuel de 732 m², pour les grands projets comme celui dont il est question, le solde étant attribué à de plus petits projets. Ce tableau indique qu'en 2009, 2010 et 2011, l'ensemble du contingent annuel destiné à ces grands projets a été utilisé pour celui de Y., totalisant ainsi 2'196 m² ($732 \times 3 = 2'196$); la part restante pour atteindre les 2'418 m² a été prévue sur le contingent 2012 ($2'418 - 2'196 = 212 \text{ m}^2$ [recte: 222 m²]). La mention figurant dans le permis de bâtir est donc correcte ($1'464 + 964 = 2'418$); celle figurant dans le tableau devra être rectifiée pour l'année 2012.

A la délivrance du permis de bâtir, le 6 janvier 2010, la commune de A. était autorisée à prévoir, en faveur de Y., une avance sur le contingent 2011 (art. 20 al. 2 RQC). Dans la mesure où cette disposition n'autorise qu'une avance sur l'année suivante et que l'art. 19 al. 1 RQC interdit toutes autres provisions sur les contingents futurs, la commune ne pouvait en revanche pas octroyer, à l'époque, une avance sur le contingent 2012, cela d'autant moins que le permis a été délivré en tout début d'année. Il en découle que le permis de bâtir viole aussi cette disposition. Le renvoi du dossier à la commune devrait permettre à celle-ci de corriger cette illégalité par l'octroi d'une autorisation de construire complémentaire qui, délivrée à fin 2011 ou en 2012, pourrait tableur sur le contingent 2012 sans contrevenir à l'art. 19 al. 1 RQC.

d) Il s'ensuit que le recours de X. doit également être admis sur ce point. La commune, à qui le dossier est renvoyé pour décision complémentaire, devra vérifier, avant de se prononcer à nouveau, que les réquisits de l'art. 13 al. 2 et 4 RQC sont remplis et préciser de quelle manière l'attribution de contingent à ce projet respecte l'art. 19 al. 1 RQC.