

A1 12 114

ARRÊT DU 9 NOVEMBRE 2012

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

Composition : MM. les juges Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, assistés du greffier Frédéric Fellay,

statuant sur

le recours de droit administratif formé le **25 juin 2012** par **la commune de X_____**, représentée par Me A_____

contre

la décision du **Conseil d'Etat** du 16 mai 2012, communiquée le 24 mai 2012, dans l'affaire qui l'oppose à Y_____

(refus d'autorisation de construire et ordre de remise en état des lieux concernant le remplacement d'une citerne enterrée par une cave enterrée)

Vu le dossier d'où ressortent les faits suivants

A. Y_____ est propriétaire d'un chalet sur le n° xxx de la commune de X_____, au lieu-dit « B_____ », en zone à bâtir 2A de l'ordre dispersé (art. 35.1 ss du règlement intercommunal des constructions – RIC ; approuvé en Conseil d'Etat le xxxxx). Le xxxxx 2009, les autorités municipales l'interpellèrent au sujet d'un local dont elles avaient constaté l'aménagement sans droit, au sud du bâtiment. Dans une correspondance reçue le xxxxx 2009 à la commune, Y_____ expliqua avoir profité de l'espace que l'évacuation d'une citerne inutilisée avait libéré pour créer un volume destiné au rangement de son matériel de jardin, travaux à ses yeux légitimes du moment que la construction était entièrement souterraine et que l'aspect extérieur du chalet n'était pas touché. Simultanément, il déposa un dossier de régularisation daté du xxxxx 2009. Les plans décrivaient la situation après travaux, où seule la présence d'une porte côté ouest suggérait l'existence de cette cave de 7 m 60 sur 3 m 20, entièrement recouverte de terre et de pierres, le terrain, remblayé, ayant été porté au niveau de la route communale de B_____ bordant l'est de la parcelle et du rez-de-chaussée du chalet.

B. Mise à l'enquête par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxxxx 2010 avec la mention d'une dérogation à l'art. 24 al. 1 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 (LC ; RS/VS 705.1), la demande ne suscita aucune opposition. Le xxxxx 2010, le Conseil municipal fit remarquer à Y_____ que sa construction, à 1 m 50 du n° xxx, ne tenait pas les 4 mètres de distance latérale ; éloignée de 4 m 23 de l'axe de la chaussée, elle ne respectait pas non plus une distance réglementaire de 7 m 50. Le xxxxx 2010, une séance eut lieu au service technique municipal, enclin à déroger à l'alignement, la route étant postérieure au chalet, et prêt à s'accommoder d'une distance réduite avec le n° xxx, pour peu que son propriétaire – C_____ – y consente sous forme de servitude. Par lettre du xxxxx 2010 adressée au service technique, mais reçue le xxxxx 2010, Y_____ argua de la conformité au droit de sa cave, qu'il prétendait aménagée au-dessous du sol naturel. Le xxxxx 2010, le Conseil municipal le pria de lui transmettre l'accord de la voisine dans un ultime délai de 30 jours, faute de quoi il porterait une décision en l'affaire. Faisant référence à la lettre du xxxxx 2010 de Y_____, la commission municipale des constructions proposa, sur préavis du service technique, de refuser le remplacement de la citerne par une cave, celle-ci émergeant du terrain naturel dans son angle nord-est ; l'entorse à l'alignement n'était, quant à elle, pas jugée problématique.

Le xxxxx 2010, le Conseil municipal refusa d'autoriser la cave en application de l'art. 24 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC ; RS/VS 705.100), au motif qu'elle se situait, dans son angle nord-est, au-dessus du sol naturel. Il en ordonna simultanément la démolition dans les 90 jours.

C. Le 26 novembre 2010, Y_____ s'adressa en ces termes au service municipal des constructions :

Suite au courrier du xxxxx 2010 que vous m'avez envoyé, j'ai pris note de votre décision et par ce courrier je fais recours contre cette décision en vous demandant un délai supplémentaire de trente jours. Ce délai me permettra de prendre contact avec M. C_____ puisque lors de notre dernière entrevue, vous m'aviez informé qu'avec l'accord du propriétaire voisin, votre décision serait différente.

Le xxxxx 2010, la commune de X_____ informa Y_____ que son recours ressortait de la compétence du Conseil d'Etat, autorité à qui elle l'invita à s'adresser. Y_____ s'exécuta le xxxxx 2010, en produisant, en guise de motivation, copie de sa lettre du xxxxx 2010. Le xxxxx 2011, la commune de X_____ proposa au Conseil d'Etat de rejeter ce recours qu'elle jugeait recevable au regard des art. 7 al. 3 et 14 al. 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6). Matériellement, la cave émergeant clairement du terrain naturel, elle ne pouvait bénéficier des avantages que la loi conférait au constructeur d'un ouvrage enterré (art. 22 al. 4 LC). Répliquant le xxxxx 2011, Y_____ rappela que l'aménagement de la route de B_____ avait modifié la configuration des lieux ; il était donc normal que les surfaces comprises entre son chalet et cette voie publique fussent ramenées au niveau de la chaussée. Pour lui, ces travaux n'étaient pas assujettis à autorisation ; à l'écouter, ils auraient d'ailleurs pu être exigés de la commune lors de la réalisation de la route. Sur cet arrière-plan, il estimait que sa cave devait être considérée comme enterrée. Le 6 avril 2011, la commune de X_____ assura, photo et croquis à l'appui, qu'elle ne l'était pas, Y_____ ayant effectivement remblayé et surélevé le terrain : la face nord du local (recte : sud) dépassait largement le sol naturel.

Le 16 mai 2012, le Conseil d'Etat admit le recours et renvoya le dossier à la commune pour nouvelle décision. De son point de vue, la distance à la limite de l'art. 22 LC s'appliquait à une façade, comprise comme une surface plane verticale d'un bâtiment, mais pas à des faces enterrées, même si le bâtiment dépassait le terrain naturel. La cave créée par Y_____ étant entièrement recouverte de terre et de pierres – à l'exception d'une porte à l'ouest dont la distance aux limites n'était pas en cause –, elle ne présentait aucune façade soumise aux règles de l'art. 22 LC ou du droit communal en la matière. La conclusion s'imposait indépendamment du niveau du sol naturel. Restait l'empiètement sur l'alignement routier, point sur lequel l'administration communale avait admis une dérogation, mais sur lequel le Conseil municipal ne s'était pas encore exprimé. Le Conseil d'Etat invita donc l'exécutif local à rendre une nouvelle décision intégrant cet aspect de l'affaire.

D. Le 15 juin 2012, la commune de X_____ déféra céans ce prononcé dont elle demandait l'annulation, sous suite de frais et dépens. Pour elle, le refus du xxxxx 2010 se justifiait au regard d'une application littérale de la loi (art. 22 LC) qui, en matière de distance à la limite, tablait sur le sol naturel (ou aménagé, s'il était plus bas) sans envisager d'exception pour les ouvrages hors sol naturel recouverts de terre. Cette conclusion s'imposait d'autant plus que l'art. 22 al. 4 réglementait spécifiquement les constructions réalisées entièrement sous le sol naturel, qu'elle admettait jusqu'en limite de propriété.

Le 20 août 2012, Y_____ conclut au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Il observait que, si la citerne avait été maintenue, les autorités compétentes l'auraient obligé à l'emmurer pour satisfaire aux réquisits de la protection de l'environnement et de la protection contre les eaux. De son point de vue, cette hypothèse devait être prise en compte sous l'angle des droits acquis, de l'octroi éventuel d'une dérogation, voire de la proportionnalité de l'ordre de démolition. L'intéressé expliqua aussi que les modifications de terrain induites par la route communale l'auraient de toute manière amené à réaliser un mur de soutènement, qui aurait valablement pu prendre place en limite de parcelle. Il soutint également que le faible dépassement qu'accusait la cave par rapport au terrain naturel ne compromettait pas significativement les intérêts privés voisins, si bien qu'une dérogation aurait dû lui être octroyée, aucun intérêt public n'étant au surplus affecté. Finalement, Y_____ invoqua le caractère disproportionné de l'ordre de remise en état, aspect que la commune avait omis à tort d'apprécier.

Le Conseil d'Etat proposa le rejet du recours, le 22 août 2012, en maintenant qu'une façade qui n'existait pas, faute d'enveloppe extérieure visible, ne se mesurait pas. Il observa que la position communale induisait une inégalité de traitement insoutenable entre le propriétaire qui érigeait un simple remblai, non soumis aux règles sur les distances à la limite, et celui qui aménageait le même remblai, mais pourvu d'un local enterré, qui serait alors tenu de respecter ces règles alors que l'apparence extérieure était, dans les deux cas, identique. Pour le reste, l'art. 22 al. 4 LC devait s'interpréter dans le contexte global de cette disposition, qui se référait à la notion de façades de bâtiment, précisément invisibles ici.

La commune de X_____ répliqua le 5 septembre 2012. Elle contesta que sa solution soit source d'inégalité de traitement : seul importait le niveau du terrain naturel, sans qu'il faille se préoccuper de l'aspect extérieur des ouvrages. La construction de Y_____ n'était, de ce point de vue, pas souterraine, mais devenue invisible par le seul apport artificiel de terre. Par ailleurs, la solution du Conseil d'Etat revenait à supprimer les contraintes liées aux distances à la limite, en favorisant sans motif valable le propriétaire qui réalisait un local qu'il enfouissait par rapport à celui qui laissait ce même local apparent au-dessus du sol naturel.

Le 19 septembre 2012, la recourante insista sur l'autonomie que la jurisprudence reconnaissait aux communes dans l'interprétation des notions juridiques figurant dans la description des zones, respectivement dans le règlement communal des constructions.

L'instruction s'est close par la communication de cette écriture à Y_____ et au Conseil d'Etat.

Considérant en droit

1. L'aménagement local et la police des constructions incombent aux communes (art. 6 let. c de la loi sur les communes du 5 février 2004 – LCo ; RS/VS 175.1), matière où, dans les limites du droit fédéral et cantonal, ces collectivités publiques sont autonomes (RVJ 2001 p. 51 consid. 4b et les références). En contestant céans un prononcé du Conseil d'Etat annulant son refus de permis de bâtir et son ordre de remise en état des lieux, celle de X_____ défend cette prérogative. Son recours de droit administratif est dès lors recevable en application de l'art. 156 al. 1 LCo (ACDP A1 06 104 du 7 juillet 2006 consid. 1 ; RVJ 1992 p. 77 ss), disposition qui ouvre cette voie de droit aux communes atteintes par une décision qu'elles ont un intérêt digne de protection à voir annulée ou modifiée. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus remplies (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

2. La question à trancher consiste à savoir si la cave indépendante de Y_____, enfouie par l'effet d'un remblai qui la rend invisible au droit du n° xxx, mais dont l'angle du mur sud, lui aussi recouvert, émerge d'environ 1 m du sol naturel, peut valablement prendre place à 1 m du fonds voisin ou au contraire, doit s'en distancer de 4 m, comme le prescrit l'art. 30.3 let. e RIC.

3. a) D'après l'art. 10 al. 2 LC comme l'art. 30.3 let. a RIC, la distance à la limite se définit comme la distance horizontale la plus courte entre la façade et la limite du fonds. L'art. 22 LC, applicable à défaut de dispositions communales plus restrictives (art. 21 LC), arrête une distance minimale à respecter. Cette distance est fonction de la hauteur des façades, que le glossaire (art. 4 OC) prescrit de mesurer par rapport au niveau du terrain naturel ou du sol aménagé s'il est plus bas que le terrain naturel (cf. les termes « distance à la limite », « distance en fonction de la hauteur » et « hauteur des façades »).

b) La commune de X_____ a raison d'affirmer que le sol naturel constitue un point de référence qu'un apport de terre ne saurait modifier. Elle perd néanmoins de vue que ce point de référence sert à arrêter un mode de calcul ; le Tribunal ne saurait donc la suivre lorsqu'elle en fait un critère absolu d'assujettissement aux règles en matière de distance à la limite. Sur ce point, les règles de droit cantonal ou communal se réfèrent aux « façades », notion qu'il est revenu à la pratique de définir. La Cour de céans l'a comprise comme étant une enveloppe externe d'un bâtiment (ACDP A1 09 34 du 17 avril 2009 consid. 5a). Le Tribunal fédéral a, pour sa part, jugé qu'il n'était pas arbitraire d'appliquer les distances aux limites aux seules constructions présentant une façade (arrêt 1A.29/2005 du 24 mars 2005 consid. 3.2 publié in : RVJ 2006 p. 24 ss).

c) Ces précédents discutaient de l'assimilation à une façade d'un escalier (niée dans l'affaire 1A.29/2005) ou d'un mur pourvu d'une tablette, surmonté par des piliers sur lesquels s'appuyait un toit et qui servaient d'encadrement à des éléments d'aspect vitré (assimilation reconnue dans l'affaire A1 09 34). Aucun de ces jugements ne se prononçait sur l'incidence que pouvait ou non avoir l'enfouissement d'une façade au sens précisé plus haut. La commune de X_____ le souligne à bon droit. Il n'en demeure pas moins que l'arrêt fédéral comme le prononcé cantonal tablent clairement

à l'apparence que présente un ouvrage, critère qu'a jugé décisif le Conseil d'Etat en s'attachant au remblai plutôt qu'à la cave qu'il dissimulait.

d) La commune de X_____ critique cette approche qui, selon elle, viderait l'art. 22 al. 4 LC de sa substance. Selon cette disposition, les constructions et installations situées entièrement au-dessous du sol naturel peuvent être réalisées en limite de propriété, sous réserve des règles de la loi sur les routes. La recourante la conçoit comme une exception au principe voulant que (toutes) les constructions émergeant du sol naturel tombent sous le coup des prescriptions en matière de distance à la limite, qu'elles soient ou non enfouies. Ce point de vue est excessif dans la mesure où l'art. 22 al. 4 LC ne s'attache qu'à régir une hypothèse précise, celle de la constructibilité souterraine d'un fonds en limite de propriété. Interprétée a contrario, cette disposition signifie certes qu'un bâtiment, compris comme volume tridimensionnel destiné à abriter des gens, des animaux ou des choses (RVJ 2006 p. 3 consid. 2a), doit respecter les règles de distance à la limite dès qu'il a une façade dépassant le sol naturel. L'art. 22 al. 4 LC n'envisage cependant pas le problème que soulève le cas d'un bâtiment enfoui sous un remblai et aux façades, par voie de conséquence, invisibles de l'extérieur, pas plus qu'il ne lui apporte de réponse évidente. C'est donc à tort que la commune de X_____ reproche au Conseil d'Etat de s'être écarté d'un texte légal clair.

4. a) Le problème revient donc à préciser la notion de « façade » dont parle l'art. 22 al. 1 LC. C'est une question d'interprétation où l'opinion défendue par la commune de X_____ n'est pas dénuée de bon sens. Il faut ainsi reconnaître, avec elle, que la solution du Conseil d'Etat privilégie celui qui enterre une construction par rapport à celui qui la laisse apparente. Mais cette solution a de bons motifs et évite de traiter différemment deux remblais d'apparence extérieure identique selon qu'une construction s'y trouve ou non enfouie. Examinée à la lumière des buts poursuivis par les règles de distance à la limite et à leur esprit (cf. ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2), elle procède d'une interprétation valable des art. 10 al. 2 et 22 LC, en en dégageant la véritable portée.

b) En effet, ces prescriptions matérielles assument fondamentalement une fonction protectrice envers le voisinage (arrêt du Tribunal fédéral 1A.29/2005 précité consid. 2.1). Elles tendent à préserver un minimum de lumière, d'air et de soleil entre les constructions, afin de garantir un aménagement sain et rationnel, et veulent éviter que les habitants de biens-fonds contigus aient l'impression que la construction voisine les écrase (RDAF 2007 I 121 ; J.-L. Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, p. 87 ; cf. ég. ACDP A1 11 229 du 3 février 2012 consid. 4c cc). Sur cet arrière-plan et dès lors que l'hypothèse ici litigieuse n'est pas clairement réglementée, sans que la loi ne dicte non plus d'emblée et de manière évidente la manière de l'appréhender, le Conseil d'Etat pouvait valablement s'attacher au seul aspect extérieur des travaux réalisés par Y_____. C'est en effet leur apparence finale qui importe au voisin, nullement gêné par un mur qu'il ne voit pas.

5. a) Ce voisin ne se trouve pas pour autant dénué de toute protection. Il est vrai que les murs de soutènement et les remblais ne sont en principe pas soumis aux règles

que prévoit le droit public des constructions en matière de distances aux limites, lesquelles ne peuvent s'appliquer sans nuances à n'importe quel ouvrage, sans qu'il en résulte des entraves injustifiées à la réalisation d'aménagements extérieurs de bâtiments ou d'autres constructions et installations (RVJ 2010 p. 3 consid. 4c ; ACDP A1 05 158 du 28 octobre 2005 consid. 2a). La Cour de céans en a tiré comme conséquence que la hauteur des murs et des remblais et leur distance aux fonds adjacents ne pouvaient, si ces ouvrages étaient exécutés ailleurs qu'en limite, guère être des motifs de refus d'autorisation de bâtir qu'au vu de dispositions générales (p. ex. raisons d'ordre public, de salubrité ou d'esthétique ; cf. ACDP A1 09 3 du 27 mars 2009 consid. 2, A1 05 212 du 20 janvier 2006 consid. 3b, ACDP A1 05 158 précité consid. 4b). Elle a toutefois astreint le constructeur d'importantes modifications du terrain naturel à proximité des limites de la parcelle voisine à tenir la distance légale à la limite, considérant qu'il s'agissait du seul moyen permettant de prévenir toute impression d'écrasement que ces ouvrages massifs pouvaient dégager (ACDP A1 11 299 précité consid. 4c cc, A1 04 129 du 30 septembre 2004 consid. 3 ; v. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1P.446/2001 du 24 septembre 2001 consid. 2c cc).

b) Ici et selon les indications de la commune de X_____, le mur sud dépasse le sol naturel d'environ un mètre, mais les photographies versées au dossier ne font de loin pas apparaître l'aménagement de terre le recouvrant comme problématique. Le remblai de Y_____ porte le terrain au niveau de la route de B_____ et forme, du côté du n° xxx, une pente naturelle et intégrée. Il n'y a, dans ces conditions, pas matière à appliquer les prescriptions du RIC en matière de distance à la limite.

6. a) Vu ce qui précède, il convient de confirmer la décision de renvoi du Conseil d'Etat, ce qui conduit à rejeter le recours de la commune de X_____.

b) Cette collectivité publique versera à Y_____, qui a procédé sans l'assistance d'un avocat, une indemnité de partie de 100 fr. (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4 al. 1 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). Il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LPJA).

Par ces motifs,

1. rejette le recours ;
2. dit qu'il n'y a pas de frais de justice et que la commune de X_____ versera 100 fr. à Y_____ à titre de dépens ;
3. communique la présente décision à Me A_____, pour la commune de X_____, à Y_____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 9 novembre 2012