

A1 21 130

ARRÊT DU 22 NOVEMBRE 2022

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier, Dr. Thierry Schnyder
juges ; Carole Grauffel, greffière ad hoc

en la cause

CPPE X _____, A _____, recourante, représentée par Maître Richard-Xavier
Posse, avocat, 1870 Monthey

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, **CONSEIL
COMMUNAL DE A** _____, A _____, autre autorité, représentée par Maître
Blaise Marmy, avocat, 1920 Martigny, **Y** _____ **SA**, A _____, partie concernée,
représentée par Maître Nicolas Voide, avocat, 1920 Martigny

(police des constructions)

recours de droit administratif contre la décision du 12 mai 2021

Faits

A. Le 30 octobre 2015, les époux B _____ et C _____, alors copropriétaires à parts égales des parcelles n^{os} xx1 et xx2 (AE) du cadastre municipal de A _____ requièrent l'autorisation de bâtir un hôtel avec restaurant sur ces immeubles sis à D _____ et classés en zone de centre touristique (art. 103 et 108 du règlement communal des constructions et des zones voté en assemblée primaire du 20 janvier 2003, approuvé le 16 juin 2004 en Conseil d'Etat ; RCCZ).

Le 24 novembre 2015, E _____ SA, auteur des plans du projet, répondit à des questions écrites du 17 novembre 2015 des Services techniques municipaux dont la lettre n'est pas au dossier. A propos des places de parc, l'architecte mentionna un plan n^o yy1/yyy et une copie de la PJ n^o zz1/zzz/zzzz, déjà envoyés le 16 novembre 2015.

Le plan n^o yy1/yyyy était du 9 novembre 2015. Il évaluait à 15 le nombre de places de parc nécessaires (10 pour le restaurant ; 5 pour l'hôtel), puis en indiquait 16, réparties à raison de 8 sur le n^o xx1 (AE), de 3 sur le n^o xx2 (AE) et de 5 sur le n^o xx3, de l'autre côté de la route cantonale longeant les limites nord des n^{os} xx1 et xx2 (AE). La PJ n^o zz1/zzz/zzzz était un contrat en la forme authentique du 12 octobre 1965 grevant le n^o xx3, aujourd'hui occupé par un bâtiment appartenant à la CPPE X _____, d'une « servitude de parcage automobile sur la place située au nord-ouest du n^o xx3 », l'emprise de la servitude, constituée en faveur du n^o xx2 (AE), s'étendant « sur une profondeur de quinze mètres et une largeur de huit mètres ».

Le 7 décembre 2015, les parcelles n^{os} xx1 et xx2 (AE) furent réunies en un nouvel immeuble n^o xx1 (NE) qui appartient actuellement à Y _____ SA.

Le 14 décembre 2015, le Conseil communal pria E _____ SA de modifier le projet en ajoutant aux 16 places de parc prévues dans le plan n^o yy1/aaaa du 9 novembre 2015, 4 autres, de façon à satisfaire aux impératifs du RCCZ qui en imposait 20 (16 pour le restaurant ; 4 pour l'hôtel). Ces 4 places pouvaient se localiser à l'endroit du n^o xx1 (AE) ou sur des fonds voisins.

Le 29 novembre 2016, E _____ SA avisa les Services techniques que B _____ avait rencontré, le 26 novembre 2016, des représentants de la CPPE X _____ dont l'assemblée générale se tenait ce jour-là. Les interlocuteurs de son mandant lui avaient précisé que l'assemblée parlerait de l'utilisation d'une fraction de la surface du n^o xx3

pour des places de stationnement destinées à la clientèle du futur hôtel-restaurant, sans prendre encore de décision là-dessus. L'architecte remettait cependant aux Services techniques une « (solution) alternative provisoire afin de satisfaire l'exigence des 20 places de parc » et annonçait que la discussion avec la CPPE se poursuivait. Il déposa un plan n° yy1/aaa du 29 novembre 2016 et intitulé « Places de parc » qui en recensait 20 : 9 sur le n° xx1 (AE), 7 sur le n° xx2 (AE), 4 sur le n° xx3.

Le 16 décembre 2016, le Conseil communal autorisa le projet en notant qu'aucune opposition n'avait surgi lors de sa mise à l'enquête publique au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2016 (p. 73). Il fit munir d'un tampon d'approbation, également daté du 16 décembre 2016, les plans de ce projet, en particulier le plan n° yy1/aaa du 29 novembre 2016 où il était question de 20 places de stationnement, dont 4 sur le n° xx3.

Ce permis ne suscita aucun recours.

B. Interrogée le 3 février 2020 par Y _____ SA sur un projet qu'avait cette société pour un aménagement de la servitude grevant le n° xx3 au profit du n° xx2 (AE), F _____ SA, administratrice de la CPPE X _____, lui signifia le 21 février 2020 le désaccord de sa mandante. Elle releva en particulier que la CPPE n'avait pas signé les plans nécessaires à l'octroi d'un permis de bâtir pour la réalisation de travaux sur le n° xx3.

Le 24 avril 2020, G _____, qui n'est pas partie à l'instance devant le Tribunal, demanda au Conseil communal si les travaux en cours sur le n° xx3 avaient été autorisés.

Le 1^{er} mai 2020, la CPPE X _____ contesta devant le Conseil communal la légalité de ces travaux, à cause notamment « du non-respect des prescriptions liées à l'usage d'une servitude », « ces règles de droit civil ne pouvant être ignorées tant par le requérant que par l'autorité devant prononcer une autorisation de construire ». Au demeurant, l'absence de consentement des copropriétaires du n° xx3 était un vice grave, de nature à entraîner la nullité d'une telle autorisation, de sorte que le Conseil communal devait décider une interruption immédiate des travaux critiqués.

Le 6 mai 2020, le Conseil communal refusa d'ordonner un arrêt de ces travaux, dont une photo du 1^{er} mai 2020 montrait qu'ils étaient terminés.

Il réitéra ce refus le 20 mai 2020, en communiquant à la CPPE X _____ l'autorisation de bâtir du 16 décembre 2016, après une nouvelle requête du 8 mai 2020 de ladite CPPE.

C. Le 12 mai 2021, le Conseil d'Etat déboute, en classant sa demande de restitution d'effet suspensif, la CPPE X _____ des fins d'un « recours administratif (y compris pour déni de justice) » qu'elle avait interjeté le 26 août 2021.

Ce prononcé nia l'existence d'un déni de justice dans l'acception de l'art. 34 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), attendu que le Conseil communal avait donné suite aux requêtes des 1^{er} et 20 mai 2020 de la recourante. Il lui avait notamment écrit le 20 mai 2020 que son intervention était irrecevable parce qu'elle n'avait pas usé du délai d'opposition qu'ouvrait l'avis au B. O. n° xxx du xxx 2016 mettant à l'enquête publique le projet autorisé le 16 décembre 2016, permis dont il lui adressait un double.

Ladite publication ne mentionnait illégalement pas la parcelle n° xx3 de la recourante, comme l'aurait voulu l'art. 43 al. 1 lit. b de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions - LC ; RS/VS 705.1 ; *recte* l'art. 37 al. 1 lit. b de la loi homonyme du 9 juin 1996 - aLC abrogée et remplacée depuis le 1^{er} janvier 2018 par la LC ; cf. art. T1-1 de celle-ci). Cette irrégularité n'excusait pas l'inaction de la recourante qui, au vu de la nature du projet qu'évoquait l'avis au B. O., devait s'attendre à une utilisation de la servitude de parage grevant son n° xx3 au profit du n° xx2 (AE). Elle ne pouvait non plus pas reprocher valablement au Conseil communal de ne pas lui avoir notifié le permis de bâtir du 16 décembre 2016, puisque l'art. 39 al. 1 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions ne prescrivait pas d'envoyer une telle décision aux voisins non opposants (OC ; RS/VS 705.100 ; *recte* l'art. 51 al. 1 de l'ordonnance de même intitulé ; cf. art. T1-1 OC).

Le Conseil d'Etat jugea, en outre, que l'affaire ne vérifiait pas les conditions exceptionnelles justifiant de constater la nullité d'une autorisation de bâtir passée en force. A ce sujet, la CPPE X _____ arguait n'avoir jamais consenti à la pose d'un revêtement de sol sur l'assiette de la servitude de parage. Ce désaccord avait trait à l'interprétation de la convention de servitude du 12 octobre 1965, soit à une question de droit privé à résoudre dans un procès civil. Dans la procédure qu'il menait, le Conseil communal devait, en revanche, se contenter de déterminer si l'octroi d'un permis de bâtir se justifiait au vu du nombre de places de stationnement exigé en droit public, en partant de l'idée que la « servitude d'utilisation de places de parc » grevant le n° xx3 à teneur de l'extrait du registre foncier existait réellement. La CPPE X _____ ne pouvait pas obtenir un constat de la nullité de l'autorisation critiquée en arguant que les art. 32 al. 1 lit. a et 35 al. 1 aOC avaient été violés parce que la requête du 30 octobre 2015 tendant à sa délivrance ne disait rien du

n° xx3, et parce que les plans du projet auraient dû être signés par elle, en tant qu'ils se rapportaient à cet immeuble.

La pratique habilitait les voisins à dénoncer à l'autorité de police des constructions des travaux non autorisés, qui pouvaient justifier, le cas échéant, des décisions de remise en état des lieux (cf. art. 57 LC). La CPPE X _____ avait spécifié vouloir agir à ce titre, mais les travaux dont elle s'était plainte sur son n° xx3 étaient conformes au plan n° yy1/aaa du 29 novembre 2016 portant le sceau communal d'approbation du 16 décembre 2016. Les atteintes additionnelles que ces travaux pouvaient occasionner à son droit de propriété étaient à examiner par la juridiction civile.

Le dossier ne comportait aucun indice d'un abus de droit du Conseil communal envers la recourante. Si cette autorité avait illégalement lésé des droits de procédure de la CPPE X _____, l'instruction menée devant le Conseil d'Etat y avait remédié.

D. Le 17 juin 2021, la CPPE X _____ conclut céans à l'annulation de ce prononcé expédié le 17 mai 2021, l'arrêt devant aussi constater principalement que l'autorisation de construire du 16 décembre 2016 « ne port(ait) aucunement sur la parcelle n° xx3 et (devait) donc être annulée en ce qui concern(ait) le parking privé réalisé sur le n° xx3 », subsidiairement que cette autorisation « (était) gravement viciée en ce qui concern(ait) la parcelle n° xx3 et (devait) être révoquée notamment pour ce qui concer(nait) la construction du parking privé sur la parcelle n° xx3 ». La recourante a, de surcroît, requis une restitution d'effet suspensif.

Le 7 juillet 2021, le Conseil communal proposa de rejeter le recours et la demande d'effet suspensif et ou de mesures provisionnelles.

A la même date, Y _____ SA conclut au rejet du recours, tout en contestant sa recevabilité.

Le 11 août 2021, le Conseil d'Etat proposa le rejet du recours.

Le 27 août 2021, la CPPE X _____ répliqua à Y _____ SA et au Conseil communal, avant de se déterminer, le 13 septembre 2021, sur le plan n° yy1/aaa du 29 novembre 2016 (sceau communal d'approbation du 16 décembre 2016) que le Conseil communal avait derechef fait verser au dossier le 27 août 2021.

La recourante et Y _____ SA concluent à l'allocation de dépens.

Considérant en droit

1. Y _____ SA prétend que le procès a été engagé sans qu'ait été respecté l'art. 712*t* al. 2 CC. Aux termes de cette disposition, en soi applicable ici (cf. p. ex. ACDP A1 19 187 du 7 janvier 2021 cons. 1.1 ; v. aussi arrêt du Tribunal fédéral 1C_202/2020 du 17 février 2021 cons. 1), sauf en procédure sommaire, l'administrateur ne peut ester en justice comme demandeur ou défendeur sans autorisation préalable de l'assemblée des copropriétaires, sous réserve des cas d'urgence pour lesquels l'autorisation peut être demandée ultérieurement.

L'objection soulevée à cet égard par l'intimée le 7 juillet 2021 table sur le procès-verbal d'une assemblée générale du 30 novembre 2019 des membres de la CPPE X _____. Le 26 août 2021, la recourante a produit le compte-rendu d'une assemblée du 20 mai 2021. La p. 6 cette pièce antérieure au dépôt du recours de droit administratif prouve la volonté des participants d'agir en justice, ce que Y _____ SA n'a pas nié après en avoir eu connaissance.

La recevabilité du recours, introduit par un avocat mandaté via une procuration signée de l'administratrice de la CPPE X _____, ne se heurte donc pas à l'art. 712*t* al. 2 CC. La recourante a, au surplus, procédé régulièrement (art. 72, 78 lit. a, 80 al. 1 lit. a-c, 46 al. 1 et 48 LPJA).

2. Les places de parc sont des installations soumises à autorisation de construire en vertu de l'art. 16 OC en relation avec l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT - RS 700), comme elles l'étaient sous l'ancien droit, encore applicable quand le permis de bâtir du 16 décembre 2016 (cf. p. ex arrêt du Tribunal fédéral 1C_175/2009 du 15 juillet 2009 cons. 2 appliquant l'art. 19 aOC; voir aussi A. Zaugg/P. Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, Bd. I, 5. Aufl. 2020, N 20 et 26 ad art. 1a).

Partant, le projet des aires de stationnement litigieuses sur le n° xx3 aurait dû faire l'objet d'une demande d'autorisation, au même titre que le projet de construction du bâtiment occupant le n° xx1 NE. Cette demande aurait dû être formulée selon les modalités de l'art. 32 al. 1 aOC, c.-à-d. indiquer séparément la requérante et la propriétaire du n° xx3 (lit. a et b) et le projet de celle-là d'installer des places de stationnement sur ce terrain de celle-ci etc. La requête aurait aussi dû être accompagnée de son propre plan de situation (art. 33 et 34 aOC) et de plans du projet de places de parcage sur fonds de tiers (art. 35 aOC).

Cela n'a pas été le cas, du moment que, dans la procédure menée par le Conseil communal, Y _____ SA a uniquement mentionné comme un élément de son projet d'hôtel-restaurant sur le n° xx1 (NE) une possible utilisation, par la clientèle de ce commerce, de l'assiette de la servitude de parcage sur le n° xx3.

3. Ceci appert de la liasse de pièces (A-H) que le Conseil communal a déposée le 25 septembre 2020. Elle inclut un plan de situation du 28 septembre 2015. Des places de parc y figuraient sur la portion nord du n° xxx, propriété de la commune de A _____ et limitrophe à l'ouest du n° xx1 (AE), sans aucune allusion à un espace de parcage le n° xx3 de la CPPE X _____.

Ce volet de l'affaire n'a été abordé qu'à partir de la lettre du 24 novembre 2015 de E _____ SA aux Services techniques communaux à qui elle signalait la possibilité d'installer sur le n° xx3, grâce au contrat de servitude du 12 octobre 1965, les 3 places de stationnement dessinées sur le plan n° yy1/yyyy du 9 novembre 2015. Leur nombre a passé à 4 dans la « solution alternative provisoire » ressortant du plan n° yy1/aaa du 29 novembre 2016, commenté dans la lettre du 29 novembre 2016 de l'architecte du projet aux Services techniques, à qui il expliquait que cette solution visait à « satisfaire l'exigence des 20 places de parc » et que Y _____ SA continuait ses pourparlers avec la CPPE X _____.

Cette précision dénotait clairement que la recourante tardait à consentir à la solution provisoire ainsi proposée. Une telle proposition ne pouvait, en conséquence, être assimilée à une demande d'autorisation d'un projet de places de parc sur le n° xx3 qui aurait été distinct du projet de bâtiment sur le n° xx1 (NE), ou qui en aurait été un complément. Dans cette hypothèse, la requête aurait, en effet, dû être signée par la CPPE X _____ en sa qualité de propriétaire du n° xx3 (art. 31 al. 2 aOC), ce qu'elle n'avait pas encore accepté.

Cela étant, la proposition qu'illustre le plan n° yy1/aaa du 29 novembre 2016 ne pouvait raisonnablement se comprendre que dans le contexte de la demande d'autorisation du projet de Y _____ SA sur le n° xx1 (NE). Elle ne pouvait s'interpréter comme étendant ce projet sur le n° xx3 de la CPPE X _____.

Corrélativement, l'autorisation de bâtir du 16 décembre 2016 ne permettait, en réalité, aucun ouvrage sur le n° xx3.

4. Le Conseil d'Etat a abouti à une opinion contraire parce qu'il a vu dans le plan n° yy1/aaa du 29 novembre 2016 l'expression d'une modification du projet initial du constructeur. Cette modification aurait consisté à prévoir 4 places de stationnement sur le n° xx3. Elle aurait été passée à tort sous silence dans l'avis d'enquête publique paru au B. O. n° xxx du xxx 2022, informalité qui ne suffisait néanmoins pas à justifier l'omission de la CPPE X _____ de former opposition au projet ainsi modifié (p. 3, 3^{ème} § du prononcé attaqué).

C'est oublier que ce plan du 29 novembre doit se lire parallèlement à la lettre du même jour de l'architecte du projet, qui relevait un désaccord, au moins temporaire, de la CPPE X _____ quant à l'aménagement sur le n° xx3 de places de parc desservant un hôtel-restaurant sur le n° xx1 (NE). Or, tant que ce désaccord subsistait, une extension sur le n° xx3 du projet de l'intimée sur le n° xx1 (NE), ne rimait à rien : elle risquait de déboucher sur un refus d'autorisation fondé sur l'absence de signature du propriétaire de la CPPE X _____ (art. 31 al. 2 aOC).

5. Il s'ensuit que les travaux dénoncés en 2020 par la recourante n'avaient pas été autorisés et qu'ils nécessitaient l'ouverture, par le Conseil communal, d'une procédure de remise en état des lieux (art. 2 al. 1 lit. a, 54 al. 1 et 57 LC).

6. L'administration de preuves supplémentaires et l'examen du solde des arguments du Conseil d'Etat, du Conseil communal et de Y _____ SA ne pouvant conduire à un autre résultat, le recours est admis dans le sens de ce qui précède, le prononcé entrepris est annulé, la cause est renvoyée au Conseil communal afin qu'il applique l'art. 57 LC (art. 80 al. 1 lit et 60 al. 1 LPJA).

7. Y _____ SA paiera un émolument de justice de 1500 fr., débours inclus. Sa quotité est arrêtée 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 à la prénommée (art. 91 al. 1 LPJA) ; elle en versera à la CPPE X _____, à hauteur de 2500 fr., débours et TVA compris ; leur montant est calculé au tarif légal (y c. TVA), compte tenu du volume de travail effectivement nécessaire, au stade des deux recours, pour une défense adéquate de la créancière par son avocat, et des autres critères usuels (art 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 4, 27, 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis. Le prononcé du Conseil d'Etat 12 mai 2021 est annulé. La cause est renvoyée au Conseil communal de A _____ dans le sens du cons. 5.
2. La requête d'effet suspensif est classée.
3. Y _____ SA paiera 1500 fr. de frais de justice et versera 2500 fr. de dépens à la CPPE X _____.
4. Les dépens sont refusés à Y _____ SA.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Richard-Xavier Posse, avocat à Monthey, pour la CPPE X _____, à Maître Nicolas Voide, avocat à Martigny, pour Y _____ SA, à Maître Blaise Marmy, avocat à Martigny, pour le Conseil communal de A _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 22 novembre 2022.