

*Jurisprudence de la Cour de droit public et de la
Commission de recours en matière fiscale*

*Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung
und der Steuerrekurskommission*

**Constructions
Bauwesen**

ATC (Cour de droit public) du 2 novembre 2017 – A1 17 54

Alignement

- Invalidité, sous l'angle de la législation routière, d'un alignement fixé par convention (art. 199 ss LR ; consid. 2 et 3).
- Pas de droit coutumier dérivant de la convention (consid. 4 et 5).
- Rejet d'un grief de violation de la bonne foi articulé dans ce contexte (art. 9 Cst. ; consid. 6).

Baulinie

- Ungültigkeit einer mittels Vereinbarung festgelegten Baulinie nach Strassengesetz (Art. 199 StrG; E. 2 und 3).
- Aus der Vereinbarung lässt sich kein Gewohnheitsrecht ableiten (E. 4 und 5).
- In diesem Zusammenhang geltend gemachter guter Glaube verneint (Art. 9 BV; E. 6).

Faits (résumé)

Les époux X. sont copropriétaires par moitié chacun de la parcelle n° xxx1 du cadastre municipal de la commune de A., bien-fonds limitrophe du n° xxx2.

Tous deux bâtis et longeant l'avenue B. qui est une route communale, ces immeubles avaient été grevés d'un droit réel limité que leurs propriétaires d'alors avaient constitué par un acte sous seing privé du 18 juillet 1969. A son chiffre 2, les signataires convenaient, à charge de leurs parcelles et en faveur de la commune, d'une « servitude de construction en retrait de l'alignement actuellement officiel », les façades sud des futurs bâtiments devant se situer à 11 m 75 de la limite sud des n^{os} xxx3 et xxx4. Le chiffre 3 subordonnait à l'approbation du

Conseil communal l'inscription, opérée la même année, de cette servitude au registre foncier.

En 2012, le juge I du district a donné gain de cause aux époux X. dans un procès civil qu'ils avaient ouvert contre la commune de A. Il a décidé la radiation de la restriction de propriété foncière résultant, en faveur de la défenderesse, de la convention du 18 juillet 1969. Ce jugement est passé en force.

En 2015, les époux X. ont demandé l'autorisation de démolir la maison occupant le n° xxx1 et de construire un bâtiment d'habitation, avec parking souterrain, pompe à chaleur et panneaux solaires thermiques et photovoltaïques, sur ce bien-fonds, classé, à l'instar du n° xxx2, en zone centre III. Leur projet a suscité, entre autres oppositions, celle des hoirs de feu Y. que le Conseil communal a déboutés en accordant aux époux X. les autorisations qu'ils avaient requises.

Le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif des hoirs Y. contre l'autorisation de bâtir ainsi octroyée aux époux X. Tablant sur l'article 39 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) à teneur duquel les motifs de l'opposition ne pouvaient porter que sur la violation de dispositions de droit public, ce prononcé a déclaré irrecevables les critiques des recourants contre le jugement civil. Au même motif, les hoirs Y. ne pouvaient davantage être suivis quand ils prétendaient que la convention du 18 juillet 1969 liait encore les époux X. L'alignement que ce contrat prévoyait sur les n^{os} xxx1 et xxx2 ne pouvait, non plus, leur être imposé via son assimilation à une coutume les astreignant à construire à 11 m 50 plutôt qu'à 9 m 50 de la limite sud de leur bien-fonds, de manière à éviter de réduire la vue de leurs voisins sur les collines avoisinantes. Les recourants ne pouvaient, d'autre part, invoquer ni leur bonne foi, ni l'égalité de traitement, pour contester l'abandon de la pratique dérivant, à les écouter, du fait qu'eux-mêmes avaient dû bâtir à la distance mentionnée dans la convention du 18 juillet 1969. L'existence du jugement civil de 2012 habilitait le Conseil communal à mettre fin à une pratique de ce genre, sans porter atteinte aux garanties constitutionnelles invoquées par les hoirs Y.

Les hoirs Y. ont interjeté un recours de droit administratif concluant à la réforme du prononcé du Conseil d'Etat dans le sens de l'annulation des autorisations communales de bâtir et de démolir.

Le Tribunal a rejeté le recours.

Considérants (extraits)

(...)

2. A écouter les hoirs Y., le Conseil d'Etat aurait illégalement argué de l'article 39 LC pour refuser de se saisir de leurs griefs fondés sur la convention du 18 juillet 1969 qui instituait un alignement architectural (art. 7 LC), régi par le droit communal (art. 6 al. 3 LC) et réservé par l'article 203 alinéa 2 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1).

Etant de droit public, cet alignement, conforme au droit en vigueur lors de son inscription dans le registre foncier, lierait encore la commune de A. et les époux X., en dépit de sa radiation en exécution du jugement civil de 2012. Il serait une loi spéciale de droit public concrétisant l'interdiction des immissions excessives (art. 23 du Règlement communal des constructions et des zones - RCCZ ; cf. art. 684 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC ; RS 210). Sa fonction serait d'éviter de priver les copropriétaires du n° xxx1 de la vue qu'ils ont aujourd'hui [...]. La façade sud du projet des époux X. empiéterait à raison de 2 m sur cet alignement spécial le long de l'avenue B. [...]

3. L'article 5 alinéa 2 lettre a LC range les plans d'alignement parmi les instruments de construction. L'article 6 énumère divers types d'alignements, en précisant, à son alinéa 3, qu'ils sont régis par la législation spéciale et par le règlement communal des constructions. Postérieures à la convention du 18 juillet 1969, ces dispositions de la LC ne parlent pas expressément d'alignements résultant de conventions de droit privé approuvées par des autorités communales.

La LR était déjà en vigueur en 1969. Ses articles 199 ss traitent des alignements qui fixent les limites dans lesquelles les terrains sont constructibles de chaque côté d'une voie publique. L'alinéa 1 de l'article 199 LR dit que les alignements sont fixés par un plan approuvé en Conseil d'Etat. Les articles 202 et 203 LR se rapportent aux distances minimales à tenir s'il n'y a pas de plans d'alignement.

La convention du 18 juillet 1969 mentionnait un alignement existant, sans doute défini par un plan antérieur, en bordure de l'avenue B. Elle astreignait les signataires à construire en-deçà de cet alignement.

Cette convention ne correspondait pas aux réquisits de la LR, car elle revenait à imposer un (nouvel) alignement routier par un acte de droit civil entre propriétaires, sans l'approbation du Conseil d'Etat qu'exigeait l'article 199 alinéa 1 de cette loi et que l'accord du Conseil communal ne remplaçait pas.

Les recourants se trompent quand ils soutiennent que l'article 203 alinéa 2 LR réserve ce genre de convention. Il se borne à imposer des distances minimales de construction en bordure de routes communales si le législateur communal n'a pas légiféré comme l'y habilite l'alinéa 1.

La servitude dont les hoirs Y. persistent à se prévaloir n'était donc pas conforme à ces normes de droit public de la LR, applicables aujourd'hui comme en 1969. Avant sa radiation en vertu du jugement civil du 1^{er} octobre 2012, la validité de la restriction qui en dérivait quant à l'exercice du droit de propriété sur le n° xxx1 se rapprochait tout au plus de celle d'un plan d'alignement adopté contrairement à ces normes. Une fois cette servitude radiée, on voit mal comment elle sortirait un quelconque effet paralysant l'autorisation du projet des époux X. au motif qu'il ne tiendrait pas une distance à observer selon des dispositions de droit public au sens de l'article 39 LC.

On voit encore moins bien par quel biais les recourants assimilent la convention du 18 juillet 1969 à une loi qui subsisterait malgré la radiation de cette servitude.

Corrélativement, le Conseil d'Etat n'a commis aucune illégalité matérielle en ne retenant pas les arguments des hoirs Y. tendant à faire juger que cette servitude continuait à lier le Conseil communal et les époux X. pour des raisons tirées de la LC, de la LR et du RCCZ, voire du CC.

4. Aux pages 16 à 22 de leur recours, les hoirs Y. reprochent à l'autorité attaquée d'avoir mal appliqué la coutume dérivant de la convention du 18 juillet 1969. Même si elle n'avait pas été à l'origine d'une coutume, cette convention aurait été source d'une pratique ou d'un usage constants, dont le Conseil communal, puis le Conseil d'Etat, se seraient écartés au mépris de la bonne foi et de l'égalité de traitement en autorisant les époux X. à construire, abstraction faite de la distance fixée par ce contrat.

5. Le prononcé dont recours explique pertinemment que la LR est assez détaillée sur la question des alignements le long des routes pour exclure la formation d'un droit coutumier qui suppose une lacune du droit écrit (p. 5 et les citations).

Puis, attendu les articles 38 ss de la loi d'application du 23 janvier 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1), les règlements municipaux codifiant le droit local des constructions ne lient les administrés et les autorités qu'une fois approuvés en Conseil d'Etat, ce qui est un obstacle supplémentaire au surgissement d'une coutume en ce domaine (cf. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd. 2013, n° 3 ad art. 13).

Si une pareille coutume était néanmoins envisageable, elle ne pourrait être produite par une pratique administrative, ininterrompue et suffisamment durable, que si les particuliers et les autorités concernées s'accordent à estimer impérative la règle non écrite qu'est la coutume alléguée (cf. p. ex. ATF 136 I 367 consid. 5.1 et les citations) et si cette coutume ne revient pas à déroger à une loi au sens formel (cf. p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 2C_1016/2011 du 3 mai 2012 consid. 4.5.4, 6B_218/2013 du 13 juin 2013 cons. 3.3).

Or, si la coutume alléguée existait, elle dérogerait massivement au système de la LR qui met les alignements routiers dans la compétence du Conseil d'Etat et des législateurs communaux, sans attribuer de pouvoir de décision aux conseils communaux, ni de marge de manœuvre aux propriétaires riverains (consid. 3).

6. La bonne foi (art. 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 - Cst. ; RS 101) ne protège l'administré contre la modification ou la cessation d'une pratique ou d'un usage suivis par l'autorité que si l'attitude antérieure de celle-ci l'a lui-même incité à prendre des dispositions irréversibles dont il ne peut se départir sans essuyer un préjudice provoqué par le revirement de cette autorité (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 2C_881/2015 du 26 janvier 2016 consid. 2.3 citant ATF 137 I 72 consid. 2.5.1).

Les hoirs Y. n'affirment pas avoir participé à la construction du bâtiment autorisé sur le n° xxx2. Le dossier n'a aucun indice de leur implication dans cette promotion. D'où le rejet de leur grief de violation de l'article 9 Cst. et de celui de violation de l'article 8 Cst. (égalité de traitement), les deux ayant la même motivation.