

Constructions Bauwesen

ATC (Cour de droit public) du 9 novembre 2012 – A1 12 114

Assujettissement aux règles sur les distances aux limites de constructions enfouies

- Qualité pour recourir d'une commune (art. 156 al. 1 LCo ; consid. 1).
- Les distances aux limites se mesurent sur la façade d'un bâtiment (art. 10 al. 2, 22 al. 1 et 4 LC ; consid. 3).
- Un local enfoui sous un remblai, aux façades invisibles de l'extérieur, n'est en principe pas assujéti aux règles sur les distances aux limites (art. 22 al. 1 LC ; consid. 4).
- Les murs de soutènement et les remblais peuvent l'être en certaines circonstances (consid. 5).

Réf. CH : -

Réf. VS : art. 6 LCo, art. 156 LCo, art. 10 LC, art. 22 LC

Anwendbarkeit der Grenzabstandsvorschriften auf unterirdische Bauten

- Beschwerdelegitimation der Gemeinde (Art. 156 Abs. 1 GG; E. 1).
- Die Grenzabstände werden von der Gebäudefassade aus gemessen (Art. 10 Abs. 2, 22 Abs. 1 und 4 BauG; E. 3).
- Ein unter einer Erdaufschüttung gelegenes Lokal mit von aussen nicht sichtbaren Fassaden unterliegt grundsätzlich nicht den Grenzabstandsvorschriften (Art. 22 Abs. 1 BauG; E. 4).
- Stützmauern und Erdaufschüttungen unterliegen unter Umständen den Grenzabstandsvorschriften (E. 5).

Ref. CH: -

Ref. VS: Art. 6 GG, Art. 156 GG, Art. 10 BauG, Art. 22 BauG

Résumé des faits

X. est propriétaire d'un chalet sur le n° 384 de la commune de A. Le 27 octobre 2009, les autorités municipales l'interpellèrent au sujet d'un local dont elles avaient constaté l'aménagement sans droit, au sud du bâtiment. X. 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 17 novembre 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 bordant l'est de la parcelle et du rez-de-chaussée du chalet. La demande ne suscita aucune opposition. Le 28 avril 2010, le Conseil municipal fit remarquer à X. que sa construction, à 1 m 50 du n° 387, 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 20 octobre 2010, il refusa d'autoriser la cave et en ordonna simultanément la démolition.

Le 16 mai 2012, le Conseil d'Etat admit le recours qu'avait interjeté X. et renvoya le dossier à la commune pour nouvelle décision. De son point de vue, la distance à la limite de l'article 22 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 (LC ; RS/VS 705.1) 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 X. 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'article 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.

Le 15 juin 2012, la commune de A. demanda au Tribunal d'annuler ce prononcé. Pour elle, le refus du 27 octobre 2010 se justifiait au regard d'une application littérale de l'article 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'article 22 alinéa 4 LC réglementait spécifiquement les constructions réalisées entièrement sous le sol naturel, qu'elle admettait jusqu'en limite de propriété.

Considérants (extraits)

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 A. défend cette prérogative. Son recours de droit administratif est dès lors recevable en application de l'article 156 alinéa 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 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2. La question à trancher consiste à savoir si la cave indépendante de X., enfouie par l'effet d'un remblai qui la rend invisible au droit du n° 387, 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'article 30.3 lettre e du Règlement intercommunal sur les constructions (RIC).

3. a) D'après l'article 10 alinéa 2 LC comme l'article 30.3 lettre 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'article 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 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions – OC ; RS/VS 705.100) 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 A. 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 A. le souligne à bon droit. Il n'en demeure pas moins que l'arrêt fédéral comme le prononcé cantonal tablent clairement sur 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 A. critique cette approche qui, selon elle, viderait l'article 22 alinéa 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 du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1). 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'article 22 alinéa 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'article 22 alinéa 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'exté-

rieur, pas plus qu'il ne lui apporte de réponse évidente. C'est donc à tort que la commune de A. 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'article 22 alinéa 1 LC. C'est une question d'interprétation où l'opinion défendue par la commune de A. 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 articles 10 alinéa 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 X. 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 11 229 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 A., 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 X. porte le terrain au niveau de la route de L. et forme, du côté du n° 387, 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 A.