

Par arrêt du 4 juin 2014 (1C_846/2013), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par T_____ contre ce jugement.

A1 13 275

ARRÊT DU 10 OCTOBRE 2013

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier

en la cause

T_____, représentée par Me A_____, recourante

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose la recourante à la **commune de B_____**, autre autorité, et à **la CPPE U_____**, **L'HOIRIE V_____**, **W_____** et **X_____** ainsi que **Y_____** et **Z_____**, tous représentés par Me C_____

(construction d'un immeuble ; ancrages)

recours de droit administratif contre la décision du 24 avril 2013

Faits

A. Le 18 décembre 2009, T_____, requit l'autorisation de construire un immeuble d'habitation de douze appartements sur le n° xxx de la commune de B_____, au lieu-dit « D_____ ». Publiée au Bulletin officiel n° xxx du xxx, la demande suscita seize oppositions.

En cours d'instruction, le 28 février 2011, le Conseil communal exigea de la requérante que le tronçon de raccord à la route cantonale E_____ -F_____ -B_____ (RC xxx), empruntant le chemin privé G_____, soit équipé de deux voies de circulation. En outre, la pente de cette section initiale (22/23 %) était à abaisser. Le 6 avril 2011, T_____ contesta ces exigences imposées sous forme décisionnelle auprès du Conseil d'Etat. L'affaire fut classée le 21 septembre 2011, à la suite de l'acquiescement de la commune de B_____.

Le 12 mars 2012, le Conseil communal délivra le permis de bâtir et leva les oppositions. Il reprit néanmoins, sous forme de conditions, les exigences que le Service des routes et cours d'eau (SRCE) avait émises dans le cadre de la consultation des organes cantonaux, à savoir que la pente des cinq premiers mètres de la desserte n'excède pas 5 % et qu'une place d'évitement soit aménagée avant la jonction avec la RC xxx. Il était prévu que le nouvel accès fasse l'objet d'une autorisation de construire (distincte).

B. Le 19 avril 2012, la CPPE U_____, l'hoirie V_____, X_____ et W_____ ainsi que Z_____ et Y_____ (ci-après : la CPPE U_____ et consorts) requièrent conjointement le Conseil d'Etat d'annuler ce permis auquel ils avaient fait opposition.

Par décision du 24 avril 2013, communiquée le 29, le Conseil d'Etat admit leur recours. Une paroi de soutènement équipée de clous d'ancrage conditionnait l'ensemble du projet. Or, ces pointes pénétraient dans les n^{os} xxx et xxx contigus au nord-ouest, propriétés respectives de l'hoirie V_____ et de la PPE U_____, qui n'avaient pas consenti à cet empiètement. La requérante ne pouvait donc pas se prévaloir d'un droit de disposition suffisant sur les terrains tiers mis à contribution, constat à poser sans préjudice d'une éventuelle décision civile à rendre, mais qui entraînait, de soi, l'annulation de l'autorisation de construire. Par surabondance, la commune de B_____ s'était contentée d'exiger de la requérante qu'elle trouve, avant le début de travaux, une solution satisfaisante au niveau de l'équipement, alors que l'existence d'un accès techniquement garanti était un préalable à la délivrance d'un permis de bâtir. Il y avait là un autre motif pertinent d'annulation.

C. Le 29 mai 2013, T_____ déféra ce prononcé céans. Elle faisait valoir que le recours du 19 avril 2012 aurait dû être déclaré irrecevable en tant que formé par la PPE U_____, qui avait procédé sans l'accord suffisant de ses deux membres. La recourante se plaignait également d'un défaut de motivation s'agissant de l'obligation d'aménager une place de croisement, dépourvue de base légale. Au fond, le Conseil d'Etat se voyait reprocher d'avoir méconnu le caractère privé de l'accès. Les questions

s'y rapportant ressortissaient donc à la seule compétence du juge civil. Les problématiques d'ancrages ne regardaient pas davantage l'autorité administrative, dont le rôle n'était que de s'assurer de la conformité du projet aux normes de droit public. A ce sujet, les voisins concernés par l'empiètement étaient de toute manière tenus d'établir l'existence d'un intérêt digne de protection à l'exercice de leur droit de propriété sur le sous-sol considéré, preuve qu'ils n'avaient justement pas apportée. C'était enfin à tort que l'accès avait été jugé techniquement non garanti : le chemin G_____ desservait depuis longtemps plusieurs logements, sans jamais avoir posé problème à ses utilisateurs ou aux opposants. Sur cet arrière-plan, les modifications à apporter à cette desserte privée commune dénotaient un traitement discriminatoire inadmissible à l'endroit de T_____.

Le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 19 juin 2013, en soulignant que le dossier ne renfermait aucun accord du voisinage pour l'implantation des ancrages.

Le 27 juin 2013, la CPPE U_____ et consorts conclurent au rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

Ces écritures ne suscitèrent aucune réaction de la recourante.

En déclarant se référer à la position qu'elle avait exprimée le 31 mai 2012 devant le Conseil d'Etat, la commune de B_____ proposa implicitement d'admettre le recours de T_____.

Cette écriture postée le 11 juillet 2013, hors du délai de détermination imparti à cet effet, fut communiquée le lendemain à la recourante, à la CPPE U_____ et consorts et au Conseil d'Etat, pour information.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

Considérant en droit

1. Le recours de T_____, bénéficiaire du permis communal annulé, est recevable (72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a et c, 44 al. 1 let. a, 46 al. 1 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2. Attendu que le Conseil d'Etat devait de toute manière examiner les mérites du recours commun du 19 avril 2012, il importe peu de savoir si la CPPE U_____ a valablement procédé devant l'instance précédente. Le grief articulé sur point n'est, en tout état de cause, pas de nature à modifier le prononcé d'admission litigieux. Le Tribunal renoncera donc à administrer les moyens de preuve proposés sur ce point par la recourante, par appréciation anticipée de leur utilité (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

3.1 Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 ; Cst. féd. ; RS/VS 101) oblige l'autorité à motiver sa décision, de manière que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Contrairement à ce que prétend la recourante, le prononcé attaqué, qui évoque la nécessité d'infléchir la pente du chemin G_____ et de prévoir une place de croisement avant son intersection avec la RC xxx, a un fondement juridique que le Conseil d'Etat a dûment exposé.

3.2 Cette autorité s'est en effet référée à l'article 19 alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700 ; LAT), qui dispose qu'un terrain est équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès. Celles-ci doivent être suffisantes d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert (ATF 121 I 65 consid. 3a). L'article 9 alinéa 2 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC ; RS/VS 705.100), également cité par le Conseil d'Etat, rappelle ces conditions de la délivrance d'une autorisation de construire (art. 22 al. 2 let. b LAT). Pour le reste, il appert que l'aptitude technique dépend, en pratique, de nombreux éléments variant dans chaque cas (arrêt du Tribunal fédéral 1C_246/2009 du 1^{er} février 2010 consid. 4.2). A ce propos, il est admis que l'autorité se fonde sur les normes édictées en la matière par les professionnels de la route et des transports (normes VSS ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_157/2008 du 10 juillet 2008 consid. 2.1 ; ACDP A1 10 80 du 4 février 2011 consid. 10b). L'article 41 chiffre 4 du règlement des constructions et des zones de la commune de B_____ (RCCZ) y renvoie du reste expressément. Ces normes VSS ont été citées par le SRCE dans le préavis que le Conseil communal a repris sous forme de conditions. Elles sont également mentionnées dans la décision du Conseil d'Etat. Pour le reste, la pratique exige, sur la base de l'article 19 alinéa 1 LAT, que la sécurité des usagers soit garantie sur toute la longueur de la voie d'accès et que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes (arrêt 1C_157/2008 précité consid. 2.1). Au regard de ce qui précède, il y a lieu de tenir la motivation en droit du prononcé attaqué comme suffisante.

4.1 Sur le fond, l'autorité intimée a annulé le permis communal faute d'accord des propriétaires concernés à la pose de clous d'ancrages dans le sous-sol de leur terrain. La recourante conteste ce motif d'annulation qui, selon elle, ressortirait du droit civil et que le Conseil d'Etat n'était, de ce fait, pas fondé à lui opposer. Elle rappelle à ce sujet que les motifs de l'opposition ne peuvent porter que sur la violation de dispositions de droit public (art. 39 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 – LC ; RS/VS 705.1). En outre, une construction était à agréer du moment qu'elle respectait les dispositions légales en matière de construction et d'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions d'autres lois applicables dans la cadre de la procédure d'autorisation de construire (art. 24 al. 1 let. a OC).

4.2 Le moyen passe cependant sous silence les exigences de signature de la demande d'autorisation de bâtir par le propriétaire du bien-fonds concerné (art. 33 al. 2 LC, 31 al. 2 OC), de même que leur portée. De jurisprudence, il s'agit là d'une condition de validité de la requête dont le défaut entraîne le refus ou la non-entrée en matière (p. ex. RVJ 1997 p. 55 s ; ACDP A1 11 113 du 1^{er} septembre 2011 consid. 6a).

Ainsi, et comme l'a relevé à juste titre le Conseil d'Etat, les autorités appelées à connaître d'une demande d'autorisation de construire sont tenues, en vertu du droit public de la construction, de vérifier le droit de disposition du requérant (ACDP A1 01 202 du 6 février 2002 consid. 3a). La recourante se refuse précisément à considérer cet aspect de la question. Sur cet arrière-plan, elle ne saurait valablement reprocher au Conseil d'Etat de s'être assuré que les propriétaires des terrains concernés par les ancrages avaient, d'une manière ou d'une autre (cf. ACDP A1 11 113 du 1^{er} septembre 2011 consid. 6b), consenti à ces empiètements souterrains essentiels au projet litigieux (cf. sur ce point décision attaquée, p. 7 3^{ème} paragraphe).

4.3.1 T_____ objecte que les voisins concernés n'ont nullement établi l'existence d'un intérêt à l'exercice de leur droit de propriété sur le sous-sol à équiper d'ancrages (cf. art. 667 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 – CC ; RS 210), alors qu'il leur appartenait précisément d'apporter cette preuve en vertu d'une jurisprudence que le mémoire reproduit largement (ATF 132 III 689 consid. 4.4). A l'écouter, le Conseil d'Etat ne pouvait donc pas tabler sur l'absence d'accord des propriétaires des n^{os} xxx et xxx. Cette argumentation tombe cependant à faux puisque les règles sur la répartition du fardeau de la preuve qui la sous-tendent ne s'appliquent par principe pas à la procédure administrative, régie par la maxime inquisitoire (art. 17 al. 1 LPJA).

4.3.2 A ce propos, le mémoire n'articule aucune critique à l'endroit des motifs avancés par le Conseil d'Etat pour retenir que les clous litigieux se situaient à une profondeur manifestement utile à l'exercice du droit de propriété des voisins intéressés. Le plan d'ensemble « accès et aménagements extérieurs » dessine des ancrages s'enfonçant à une profondeur comprise entre 1 m 50 et 7 m sous la surface des terrains susvisés et sur une longueur, mesurée depuis les limites pertinentes, atteignant 5 m. Dans ces circonstances, il s'impose d'admettre, avec l'instance précédente, que la présence de ces clous pourrait gêner des projets de construction, comme celui d'une pompe à chaleur évoqué par l'hoirie V_____ et la PPE U_____ dans leur recours administratif. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a rappelé à juste titre qu'un intérêt digne de protection devait être admis lorsque le propriétaire n'exploitait pas lui-même le sous-sol, mais voulait (simplement) se défendre contre les activités de tiers pouvant se révéler préjudiciables à l'utilisation de son fonds, en provoquant, par exemple, un affaissement de terrain ; de même, il a souligné qu'un intérêt futur suffisait, pour autant que sa réalisation dans un proche avenir apparaissait vraisemblable d'après le cours des choses (consid. 6c). Sur cet arrière-plan, le Tribunal ne saurait contredire l'appréciation portée par le Conseil d'Etat à propos de l'utilité du sous-sol considéré et de la nécessité corrélatrice d'un consentement des propriétaires concernés (cf. p. ex. C1 06 178 du 19 décembre 2007 consid. 5b). En son temps, cette évidence n'avait d'ailleurs pas échappé à la recourante qui, le 10 mars 2010 et par l'intermédiaire du bureau d'ingénieurs H_____, avait d'elle-même sollicité l'accord de l'hoirie V_____, en vain (cf. annexe 10 au recours administratif du 19 avril 2012).

4.4 C'est donc à juste titre que le Conseil d'Etat a nié à T_____ un droit de disposition suffisant sur les n^{os} xxx et xxx. Au vu de la jurisprudence exposée au considérant 4.2, ce constat, posé sans préjudice d'une éventuelle décision civile à rendre,

justifiait une annulation du permis de construire. L'issue est à maintenir céans faute d'évolution de la situation à ce niveau.

5.1 L'autre motif d'annulation retenu par l'instance précédente, tenant à l'absence d'un accès techniquement garanti, résiste lui aussi à l'examen. Sur ce point et en substance, la recourante se borne à relever que le chemin G_____ n'a, jusqu'ici, posé aucun problème à ses utilisateurs ou aux opposants. Le constat n'est toutefois pas pertinent. La question est bien plutôt de savoir si cette installation desservant en l'état « une dizaine d'habitations individuelles et deux immeubles d'habitations » peut valablement absorber les besoins supplémentaires découlant de la construction en procès, forte de douze unités de logement, cas échéant à quelles conditions (art. 19 alinéa 1 LAT, 11 et 9 al. 2 OC). En vertu de l'article 22 alinéa 2 lettre b LAT, cette vérification d'un équipement satisfaisant d'un point de vue technique est à mener alors même que l'accès serait préexistant. Que celui-ci soit privé ou public importe par ailleurs peu (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_148/2009 du 29 juillet 2009 consid. 4).

5.2 S'inquiétant à juste titre de cette problématique d'accès, le Conseil communal a repris les exigences émises par le SRCE dans un préavis à vrai dire contraignant s'agissant d'un raccordement à une route cantonale (cf. art. 213 en relation avec 141 al. 1 let. a de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 – LR ; RS/VS 725.1). Le bien-fondé des adaptations imposées notamment par référence aux normes VSS est à confirmer. La seule allégation d'un accès n'ayant jamais posé problème ne saurait en effet sérieusement amener le Tribunal à contredire l'appréciation technique émise par l'organe cantonal spécialisé (cf. ACDP A1 12 172 du 22 février 2013 consid. 2.3.2 et P. Moor/E. Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., p. 280). Au surplus, la recourante n'a pas cherché à démontrer que la normalisation proposée serait irréaliste ou disproportionnée, ce qui n'apparaît pas être le cas. Le dossier contient du reste une proposition de correction, matérialisée dans un plan du 2 mai 2012 (CE pièce 10 ou annexe 5 au recours céans).

5.3 Reste que l'équipement est une condition de la délivrance de l'autorisation de construire (art. 22 al. 1 let. b LAT). Or, comme l'a constaté le Conseil d'Etat, au moment où la commune a statué, l'accès n'était pas techniquement garanti. La décision du 12 mars 2012 érige en effet l'aménagement d'une place de croisement et l'abaissement de la pente en conditions à respecter. C'est, en somme, imposer qu'une solution satisfaisante en matière d'équipement, encore à approuver, soit trouvée avant le début des travaux. L'instance précédente a censuré à juste titre le procédé (cf. A. Zaugg/P. Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, 3^{ème} éd., vol. I, n° 16 ad art. 38/39 ; A. Ruch, Commentaire LAT, n° 83 ad art. 22 ; B. Waldman/P. Hänni, Raumplanungsgesetz, n° 62 ad art. 22) à l'appui de considérants au demeurant inattaqués céans.

5.4 Il convient finalement d'écarter le grief d'inégalité de traitement (art. 8 Cst. féd.) articulé par la recourante, qui s'estime discriminée par rapport au voisinage déjà établi et raccordé via le chemin G_____. L'évolution de la situation du quartier ou des standards d'aménagements routiers rend vaine toute comparaison. Par ailleurs, la mise en conformité technique de la desserte susmentionnée, notamment dictée par des motifs de sécurité, est d'un intérêt public propre à exclure que T_____ puisse

bénéficiaire de l'éventuelle pratique permissive adoptée par l'autorité locale en matière d'équipement.

6.1 Aucun des arguments de T_____ ne démontrant la contrariété au droit de la décision attaquée, son recours doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.2 Cette issue du litige s'impose sans qu'il soit nécessaire d'inspecter les lieux. Le dossier des autorités précédentes permet de trancher valablement les questions essentiellement juridiques du recours (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

6.3 La recourante supportera un émolument de justice de 1500 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 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). Elle n'a pas droit à des dépens, mais en versera à raison de 1800 fr. à la CPPE U_____ et consorts, créanciers solidaires, qui en ont requis (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 27, et 39 LTar).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de T_____, à qui les dépens sont refusés.
3. La recourante versera 1800 fr. de dépens à la CPPE U_____ et consorts, créanciers solidaires.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____, pour la recourante, à Me C_____, pour la CPPE U_____ et consorts, à la commune de B_____ et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 10 octobre 2013