

A1 23 176

ARRÊT DU 29 MAI 2024

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Raquel Rio, greffière,

en la cause

X _____ SÀRL, recourante

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, **COMMUNE DE Y _____**, autre autorité, et **Z _____**, tiers concerné, représenté par Maître Damien Revaz, avocat, à Martigny

(construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 13 septembre 2023

Faits

A. A _____ est propriétaire de la parcelle n° 1588, folio 24, au lieu-dit « B _____ », sur la commune de Y _____. Cette parcelle est colloquée en zone mixte artisanale ZA selon le règlement communal des constructions et des zones de la commune de Y _____ (RCCZ), homologué le 21 mars 2012 par le Conseil d'Etat.

Z _____ est propriétaire des parcelles n°s 8734, 8735 et 8736, voisines, côté nord, de la n° 1588.

Le xx.xxxx, par publication au B.O. n° xx, C _____ a mis à l'enquête publique une demande d'autorisation de construire portant sur la construction d'un immeuble résidentiel sur la parcelle n° 1588.

Le 12 août 2021, Z _____ a formé opposition contre cette demande. Selon lui, le projet dépassait l'indice de densité de la zone mixte artisanale ZA (~ 0.8 en lieu et place de 0.6).

Par décision du 1^{er} juillet 2022, le conseil communal a délivré l'autorisation de construire sollicitée, en écartant l'opposition de Z _____. Elle a précisé que l'opposant avait confondu l'indice d'utilisation du sol (IUS) figurant dans le RCCZ et l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) consacré par la nouvelle législation sur les constructions en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. Selon le tableau de conversion figurant à l'art. A1-1 de l'OC, un IUS de 0.6 correspondait à un IBUS de 0.8. La commune a indiqué que le projet utilisait l'IBUS et respectait l'indice de densité attribuable à la parcelle n°1588.

B. Le 11 juillet 2022, Z _____ a requis auprès du Conseil d'Etat l'octroi de l'effet suspensif au recours qu'il annonçait déposer contre la décision communale du 1^{er} juillet 2022.

Le 30 juillet 2022, Z _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat contre la décision communale du 1^{er} juillet 2022. Il a tout d'abord relevé que les places de stationnement étaient insuffisantes eu égard aux exigences de l'art. 23 let. b RCCZ. L'équipement de la parcelle en termes d'évacuation des eaux claires et usées n'était également pas conforme, puisque le projet ne contenait aucun document à ce sujet. Enfin, l'emplacement de la place de jeu, laquelle était obligatoire au sens de l'art. 24 RCCZ, n'était délimité sur

aucun des plans du dossier. Pour toutes ces raisons, la décision communale devait être annulée.

Le 11 août 2022, une séance s'est tenue entre C _____, Z _____ et la commune de Y _____ au cours de laquelle C _____ a présenté les modifications du projet envisagées afin de répondre aux demandes de Z _____. Le procès-verbal établi à cette occasion précise que C _____ était accompagné de D _____ de la société X _____ Sàrl, laquelle était intéressée par le rachat du projet.

Le 24 août 2022, C _____ s'est déterminé sur le recours formé par Z _____. Il a expliqué qu'un accord avait été trouvé avec le propriétaire de la parcelle voisine n° 1589 en ce qui concernait l'évacuation des eaux usées et qu'une servitude de passage allait être inscrite au registre foncier pour la fin septembre 2022. S'agissant de l'infiltration des eaux pluviales, un rapport avait été commandé au bureau E _____ SA.

Le 5 décembre 2022, X _____ Sàrl a adressé un courrier au Conseil d'Etat dans lequel elle l'informait avoir acquis le 8 juillet 2022 la parcelle n° 1588. Elle a précisé que l'acte d'achat était conditionné à l'obtention d'une autorisation de construire et a joint à son envoi le rapport du bureau E _____ SA mentionné par C _____ dans son courrier du 24 août 2022.

Le 20 décembre 2022, le Service des affaires intérieures et communales (SAIC), organe d'instruction du recours, a indiqué à C _____ qu'il pouvait désigner X _____ Sàrl comme sa représentante moyennant le dépôt d'une procuration.

Le 10 février 2023, X _____ Sàrl s'est adressée au SAIC en accusant réception des différents courriers expédiés à C _____. Elle a exposé que la servitude de passage serait inscrite une fois l'autorisation de construire entrée en force et a joint différentes annexes à son envoi (vues 3D représentant les places de stationnement et la place de jeu).

Le 10 mars 2023, X _____ Sàrl a transmis au SAIC une procuration signée par C _____ lui conférant le pouvoir de le représenter dans le cadre du recours du 24 août 2022.

Par décision du 13 septembre 2023, le Conseil d'Etat a admis le recours de Z _____, annulé la décision communale, classé la requête d'effet suspensif et mis les frais de la procédure à la charge de C _____. Il a constaté que le bien-fonds

n'était pas équipé de conduites d'évacuation des eaux usées et qu'aucune servitude de passage à charge de la parcelle n° 1589 n'était inscrite au registre foncier. Pourtant interpellé à plusieurs reprises, C _____ n'avait transmis aucun document (plan, convention, etc.) liant les propriétaires des parcelles n°s 1588 et 1589. Partant, la parcelle ne pouvait être considérée comme équipée.

C. Le 17 octobre 2023, X _____ Sàrl a recouru céans contre la décision du Conseil d'Etat du 13 septembre 2023. Elle a formulé les conclusions suivantes :

- « 1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 13 septembre 2023 est annulée.
3. Tous les frais de décision et de procédure sont mis à la charge de l'Etat du Valais.
4. Une juste indemnité à titre de dépens est accordée à X _____ Sàrl, pour le temps passé à rédiger le présent recours. »

A titre de moyens de preuve, X _____ Sàrl a sollicité l'édition, par le Conseil d'Etat et par la commune, de leur dossier respectif. Elle a indiqué avoir vendu la parcelle n° 1588 à la société F _____ SA, cette vente étant conditionnée à l'obtention d'une autorisation de construire. X _____ Sàrl était également promotrice du projet et ces éléments fondaient, selon elle, sa qualité pour recourir. Tout d'abord, elle a reproché au Conseil d'Etat de ne pas avoir attendu qu'elle produise les preuves pertinentes avant de rendre sa décision. Ce procédé constituait, de son point de vue, une violation de son droit d'être entendue. Au fond, elle a considéré que le Conseil d'Etat avait confondu les notions d'équipement du bien-fonds et d'équipement individuel et qu'il n'avait pas tenu compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'équipement et de servitude, laquelle prévoit que l'inscription d'une servitude au registre foncier n'est pas nécessaire pour considérer qu'un terrain est équipé. Selon elle, le terrain était équipé puisqu'un accord avait été conclu avec le propriétaire de la parcelle voisine n° 1589 pour l'évacuation des eaux usées provenant de la parcelle n° 1588. Enfin, elle a soulevé une violation du principe de la proportionnalité.

Le 15 novembre 2023, le Conseil d'Etat a transmis au Tribunal de céans le dossier complet de la cause et a proposé de rejeter le recours en renvoyant à sa décision.

Le 22 novembre 2023, la commune de Y _____ a indiqué n'avoir aucune remarque à formuler.

Le 24 novembre 2023, Z _____ a conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Il a relevé que X _____ Sàrl ne disposait pas de la qualité pour recourir dès lors qu'elle n'était pas propriétaire de la parcelle n° 1588 et n'avait pas participé à

l'instance précédente. Au fond, il a considéré que le droit d'être entendue de X _____ Sàrl n'avait pas été violé, puisqu'elle s'était déterminée à de nombreuses reprises au cours de la procédure précédente. Quant à l'équipement, l'art. 4 al. 3 OC prévoyait que celui-ci était réputé garanti dans le cas d'installations se trouvant sur un fonds propriété d'un tiers, lorsqu'il existait un plan liant les propriétaires ou qu'une convention avait été passée avant l'octroi de l'autorisation de construire, ce qui n'était pas le cas ici. Enfin, selon le principe de proportionnalité, il était indispensable que les eaux usées de l'immeuble projeté soient évacuées selon les règles de l'art et aucune autre solution d'élimination n'était envisageable en l'espèce.

Le 11 décembre 2023, X _____ Sàrl a répliqué. Elle a réitéré son argumentaire quant à sa qualité pour recourir et a joint à son écriture l'acte de vente du 8 juillet 2002.

Considérant en droit

1. Aux termes de l'art. 44 al. 1 let. a LPJA, applicable en procédure de recours de droit administratif par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En revanche, n'a pas qualité pour recourir celui qui a négligé d'agir devant une instance inférieure alors qu'il en avait la possibilité (art. 44 al. 2 LPJA). Cette condition s'examine d'office (art. 44 al. 3 LPJA) mais ne dispense pas le recourant d'alléguer les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour agir lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier de la cause (ACDP A1 21 132 du 11 mai 2023 consid. 1.1). La qualité pour recourir s'analyse à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'art. 89 LTF, le droit cantonal n'ayant en l'occurrence pas une portée plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1 cité p. ex. *in* : arrêt du Tribunal fédéral 1C_547/2020 du 15 septembre 2021 consid. 5.1 ; A1 21 270 du 30 août 2022 consid. 1.1).

1.1 La condition figurant aux art. 44 al. 2 LPJA et 89 al. 1 let. a LTF vise en premier lieu la personne qui a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, que ce soit en qualité de partie, mais aussi en qualité de simple participant. L'art. 89 al. 1 let. a LTF permet aussi à certaines personnes qui n'ont pas participé à la procédure précédente de recourir, si elles en ont été empêchées sans leur faute. Il en découle que, sauf fait justificatif valable, celui qui n'a pas participé à la procédure devant l'autorité précédente n'a pas qualité pour recourir, indépendamment de l'intérêt qu'il peut avoir à l'annulation

ou à la modification du jugement entrepris (arrêt 9C_852/2017 du 25 juin 2018 consid. 2.1). Un tiers habilité est empêché d'intervenir sans sa faute si la procédure n'a pas fait l'objet d'une annonce publique. En revanche, celui qui aurait pu intervenir devant l'autorité précédente s'il avait fait preuve de la diligence voulue ne peut saisir après coup le Tribunal fédéral (ATF 134 V 306 consid. 3.3.1 et 4 ; arrêt 2C_654/2009 du 2 mars 2010 consid. 2.2). Une exception permettant à une personne non partie à la procédure de recourir est aussi réalisée lorsque celle-ci est atteinte pour la première fois par l'arrêt attaqué, étant précisé que si sa qualité pour agir apparaît en cours de procédure, elle doit en principe être invitée à participer à l'instance (arrêt 9C_852/2017 du 25 juin 2018 consid. 2.1). Le recours est aussi exclu si la personne concernée a volontairement renoncé à participer à la procédure précédente, au motif que d'autres agissaient d'ores et déjà (arrêt 1C_33/2017 du 23 juin 2017 consid. 3.2). Enfin, la personne qui succède à une partie peut recourir, même si elle n'était pas désignée comme partie dans la procédure précédente, à condition que l'on se trouve dans une situation de succession valable sur le plan juridique (ATF 145 V 343 consid. 2 et 2.3). Ce cas de figure est visé par exemple par l'art. 560 CC (DONZALLAZ, Commentaire de la LTF, 3^{ème} éd., 2022, nos 19-22 ad art. 89, p. 1412 et 1413).

1.2 En l'espèce, le destinataire de la décision litigieuse et requérant de l'autorisation de construire est C _____ (ci-après : le requérant). D'après la mise à l'enquête publique du xx.xxxx, celui-ci est également l'auteur des plans. En effet, plusieurs pièces de la demande d'autorisation de construire émanent de « l'atelier d'architecture et technique et requérant – C _____ » (cf. bordereau des pièces de la commune de Y _____, pièce n° 1, document « Calcul des surfaces et des volumes selon la norme 416 », p.1). La réponse du requérant du 18 août 2021 à l'opposition formée par Z _____ a également été expédiée par l'entremise de son « atelier d'architecture » (cf. bordereau des pièces de la commune de Y _____, pièce n° 6). Le rapport du bureau E _____ SA du 22 novembre 2021 mentionne que le requérant est aussi maître de l'ouvrage (cf. bordereau des pièces de la commune de Y _____, pièce n° 1). Au cours de la procédure menée devant l'autorité précédente, celui-ci était représenté par la recourante. La procuration du 10 mars 2023 précise que la représentation se limite à « la procédure de recours du 2 août 2022 déposé par M. Z _____ c/décision du conseil municipal de Y _____ du 01.07.2022 » (cf. bordereau des pièces déposées par le Conseil d'Etat, pièce n° 23). Cette procuration n'est donc pas valable céans. Du reste, le recours du 17 octobre 2023 est formulé uniquement au nom et pour le propre compte de la recourante, sans qu'il soit à aucun moment fait référence au requérant. Devant le Conseil d'Etat, la recourante n'a pas demandé à participer à la procédure en

qualité de partie alors même que, selon ses dires, elle avait, à ce stade, un statut de venderesse de la parcelle n° 1588 et que la vente était conditionnée à l'obtention de l'autorisation de construire. On ne voit pas quel motif l'aurait empêchée de déposer une telle requête. Parfaitement informée de l'existence de la procédure, elle a au contraire choisi de se cantonner à représenter le requérant. Partant, la recourante a négligé d'agir devant l'instance inférieure alors qu'elle en avait la possibilité et ne dispose donc pas de la qualité pour recourir (art. 44 al. 2 LPJA).

A titre superfétatoire, la Cour relève que la recourante ne dispose également pas d'un intérêt digne de protection à ce que la décision litigieuse soit annulée ou modifiée (art. 44 al. 1 let. a LPJA) et ce pour les raisons suivantes.

1.3 Selon la jurisprudence tirée de l'art. 89 al. 1 let. c LTF, l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à la partie recourante en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2). Par ailleurs, la qualité pour recourir suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation ou la modification de la décision attaquée, qui doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1). Cet intérêt actuel est déterminé en fonction du but poursuivi par le recours et des conséquences et de la portée d'une éventuelle admission de celui-ci (ATF 118 Ia 488 consid. 2a ; RVJ 2016 p. 9 consid. 5.2 ; ACDP A1 23 106 du 4 mars 2024 consid 4.1).

Il se peut qu'un tiers veuille attaquer une décision défavorable à son destinataire, alors que celui-ci y renonce pour quelque raison que ce soit. On parle en allemand de *Drittbeschwerde pro Adressat*. Dans cette éventualité, sauf s'il a lui-même certains droits ou s'il est autorisé à recourir par une disposition spéciale, le tiers doit bénéficier d'un intérêt propre et direct, soit d'un intérêt se trouvant, avec l'objet du litige, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; à défaut, sa qualité pour recourir doit être niée (ATF 130 V 564 consid. 3.5 ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1C_419/2019 du 14 septembre 2020 consid. 1.2 ; WIEDERKEHR/EGGENSCHWILER, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2018, n° 275). Le *Drittbeschwerde pro Adressat* n'est pas admissible dans la mesure où le tiers vise quelque chose que seul le destinataire de la décision pourrait réaliser. Si, par exemple, le requérant renonce à contester un refus de construction, les tiers susceptibles d'avoir un intérêt à la réalisation de l'ouvrage ne sont pas légitimés à recourir, car ils ne peuvent de toute façon pas obtenir la réalisation de l'ouvrage contre la volonté du maître d'ouvrage (SEILER, *in*: Kommentar zum

Bundesgerichtsgesetz, 2^{ème} éd., 2015, n° 53 ad art. 89 ; WIEDERKEHR/EGGENSCHWILER, op. cit., n° 280).

1.4 En l'occurrence, la recourante sollicite l'annulation de la décision attaquée, ce qui revient à conclure au maintien de l'autorisation de construire délivrée par la commune. Ce faisant, elle perd de vue que le requérant a renoncé à recourir au Tribunal cantonal et a ainsi accepté le prononcé du Conseil d'Etat du 13 septembre 2023. Dès lors, elle ne pourrait pas obtenir la réalisation de l'ouvrage contre la volonté de celui-ci. Par conséquent, elle ne dispose pas d'un intérêt digne de protection à ce que la décision litigieuse soit annulée (art. 44 al. 1 let. a *a contrario* LPJA).

1.5 La recourante argue disposer de la qualité pour recourir en tant que venderesse de la parcelle n° 1588 d'une part et à titre de promotrice du projet d'autre part. L'intérêt digne de protection de la recourante ayant été nié au consid. 1.4 ci-dessus, ces arguments ne sont pas déterminants ici. La Cour tient toutefois à préciser que le raisonnement de X _____ Sàrl n'aurait dans tous les cas pas pu être suivi.

En effet, la recourante n'a versé en cause aucune pièce attestant la prétendue vente du 19 juillet 2022. Elle a expliqué ne pas pouvoir transmettre cet acte en raison de son secret d'affaires. Celui-ci ne l'a toutefois pas empêchée de communiquer le nom de l'acquéreuse (F _____ SA) et de déposer céans l'acte de vente du 8 juillet 2022. De plus, il lui aurait été aisé de transmettre l'acte de vente en le caviardant si nécessaire. Il ressort de l'extrait du registre foncier de la parcelle n° 1588 que le propriétaire de la parcelle est A _____ et qu'aucun transfert de propriété n'a jamais été opéré au bénéfice de la recourante ou de la société F _____ SA. Dès lors, la vente invoquée n'est donc pas démontrée. Dans tous les cas, la jurisprudence du Tribunal fédéral a précisé que, lorsque le recourant n'est plus propriétaire du bien-fonds censé accueillir la construction projetée, il ne dispose pas de la qualité pour recourir, faute d'intérêt actuel (ZUFFEREY, op. cit., n° 1190, p. 614).

Dans un arrêt 1C_262/2020 du 15 janvier 2021, le Tribunal fédéral a examiné la qualité pour recourir d'un promoteur immobilier à l'encontre du refus de l'autorisation de construire qu'il avait sollicitée. Dans ce cas, le contrat conclu entre le propriétaire de la parcelle et le promoteur-acquéreur était une vente à terme conditionnée à l'obtention du permis de construire au plus tard lors de la décision du Tribunal cantonal, faute de quoi l'acte de vente devait être considéré comme nul et non avenue. Dès lors, le Tribunal fédéral a considéré que le promoteur-acquéreur ne disposait pas de la qualité pour recourir, car celui-ci n'était plus contractuellement lié au propriétaire du terrain suite à la

décision du Tribunal cantonal confirmant le refus de l'autorisation de construire. La Cour de céans constate que dans notre cas, la recourante n'a, à nouveau, fourni aucune pièce démontrant qu'elle revêt la qualité de promotrice du projet. En outre, et contrairement à l'arrêt mentionné ci-dessus, elle n'est pas la requérante du projet (cf. ég. ACDP A1 22 169 du 28 juin 2023 consid. 1.1). Dans tous les cas, et bien que l'acte de vente du 8 juillet 2022 ne prévoit aucune échéance le rendant caduc, la recourante a, selon ses dires, revendu la parcelle litigieuse 11 jours après l'avoir « acquise », de sorte que l'on ne peut retenir, au sens de l'intérêt actuel, qu'elle soit encore contractuellement liée au propriétaire de la parcelle.

1.6 Pour tous ces motifs, les conditions de l'art. 44 al. 1 let. a et 2 LPJA ne sont pas remplies ici, de sorte que la qualité pour recourir de la recourante ne peut lui être reconnue. Partant, le recours est irrecevable (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

2.

2.1 La recourante, qui succombe, supportera un émolument de justice fixé, considérant que la Cour de céans ne s'est pas livrée à un examen du fond de la cause et au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 900 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar).

2.2 Elle n'a pas droit à des dépens (art. 4 al. 1 et 2 LTar ; art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA). En revanche, Z _____, qui a pris une conclusion en ce sens, a droit à des dépens. Eu égard à l'activité déployée par son mandataire, qui a principalement consisté en la prise de connaissance du dossier et en la rédaction d'une détermination du 7 novembre 2023 de quatre pages, ils seront arrêtés à 900 fr. (TVA et débours compris) et mis à la charge de la recourante (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 29 al. 2 et 3 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est irrecevable.
2. Les frais, par 900 fr., sont mis à la charge de X _____ Sàrl.
3. X _____ Sàrl versera à Z _____ un montant de 900 fr. à titre de dépens.

4. Le présent arrêt est communiqué à X _____ Sàrl, à Maître Damien Revaz, avocat à Martigny, pour Z _____, à la commune de Y _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 29 mai 2024