

A1 14 117

ARRÊT DU 3 OCTOBRE 2014

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Patrizia Pochon, greffière ad hoc

en la cause

X_____, recourant, représenté par Maître A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, **ADMINISTRATION COMMUNALE DE B_____**, autre autorité, et Y_____

(autorisation de construire un escalier de secours avec plates-formes)

recours de droit administratif contre la décision du 19 février 2014

Faits

A. L'hoirie de feu C_____ est propriétaire de la parcelle n° xxx1, folio xxx, sise sur la commune de B_____ au lieu dit D_____, en zone « xxx - zone de l'ordre dispersé/densité 0.80 » du règlement intercommunal sur les constructions (RIC), approuvé en Conseil d'Etat les 6 juillet 1994 et 11 février 1998. Par avis inséré au Bulletin officiel no xxx du xxx 2011, l'administration communale de B_____ a mis à l'enquête publique la demande de Y_____ tendant à l'octroi d'un permis de bâtir pour la pose d'un escalier de secours avec plates-formes, en façade nord de l'hôtel E_____ sur la parcelle n° xxx1. Cette publication suscita deux oppositions, dont celle de X_____, titulaire de plusieurs parts de propriété par étages de l'immeuble F_____, sis sur la parcelle n° xxx2, contiguë au côté est de la précédente. L'opposant soutenait que le dossier, trop succinct, ne permettait pas de savoir si les prescriptions en matière de sécurité incendie étaient respectées. Par décisions du 15 novembre 2011 et 10 janvier 2012, le conseil municipal de B_____ a accordé l'autorisation de construire requise et écarté les oppositions en estimant, d'une part, que les photomontages joints à la demande mentionnaient les dimensions de l'installation et, que d'autre part, l'entreprise G_____ SA garantissait la conformité de l'installation aux normes en vigueur ; en outre, l'escalier et les plates-formes métalliques étaient incombustibles. Le permis de bâtir a ainsi été délivré à la requérante le 17 janvier 2012.

B. Le 19 janvier 2012, X_____ a requis l'octroi de l'effet suspensif au recours qu'il a déposé le 16 février 2012. La commune de B_____ a conclu, tant au rejet, le 8 mars 2012, de la requête d'octroi de l'effet suspensif que du recours, en relevant l'incohérence du recourant qui « dénonce le fait que l'hôtel ne respecterait pas les normes et directives applicables aux établissements publics en matière d'incendie et de sécurité [et qui] [s]imultanément s'oppose à l'installation d'une 2^e voie d'évacuation, exigée par ces normes et l'Office cantonal du Feu (OCF) ». A l'appui de sa détermination, la municipalité de B_____ a joint un rapport de l'OCF, daté du 8 octobre 2009, et relevé que l'hôtel E_____ devait prévoir deux voies d'évacuation distinctes par compartiment avec comme variante possible, la « [création d'] une deuxième voie d'évacuation en façade nord-est en utilisant les doubles fenêtres qui donnent dans le couloir. Couper les contrecœurs au rez, au 1^{er} et au 2^e étage desdites fenêtres et également celui de la fenêtre du couloir ouest du 1^{er} qui donne sur la toiture de la

cuisine. Une protection conforme aux exigences de la SUVA est à mettre en place sur cette toiture. Ces portes doivent s'ouvrir dans le sens de fuite ». Par ailleurs, ledit rapport indique aussi que « les mesures de sécurité et de défense contre l'incendie ne correspondent pour la plupart pas aux exigences des normes et directives en vigueur ».

Le 14 mars 2012, le recourant a répliqué en contestant le reproche d'incohérence et en précisant que « c'est parce que la deuxième voie d'évacuation n'est pas conforme aux directives intercantionales que X_____ s'oppose à leur installation ». Cette deuxième voie désigne l'escalier de secours extérieur envisagé.

C. Le 21 mars 2012, le Conseil d'Etat a rejeté la requête d'octroi de l'effet suspensif en retenant que l'intérêt de la requérante à pouvoir débiter, à ses risques et périls, les travaux, ainsi que l'intérêt public à assurer rapidement le respect des normes de sécurité dans un bâtiment ouvert au public l'emportait largement sur l'intérêt du recourant à maintenir la situation actuelle. Aucun recours n'a été déposé contre cette décision incidente.

D. Le 19 février 2014, le Conseil d'Etat a débouté X_____, en laissant ouverte la question de la recevabilité du recours qui était douteuse vu que le recourant n'était pas touché davantage qu'un autre administré. Sur le fond, le droit d'être entendu de X_____, qui avait pu prendre connaissance du dossier communal complet et se déterminer à son sujet, avait été respecté ; la consultation de l'OCF n'était pas nécessaire, car il incombait à la commune de contrôler la bonne exécution des travaux et d'en informer cette autorité cantonale ; l'escalier projeté était garanti par l'entreprise mandatée, ainsi que par le chargé de sécurité communal comme conforme aux exigences de protection contre l'incendie ; enfin, les intérêts privés de la propriétaire de l'établissement public et l'intérêt public à régulariser la situation dudit hôtel en matière de sécurité incendie prévalaient clairement sur l'intérêt privé du recourant qui ne pouvait citer aucun inconvénient que lui occasionnerait la création de l'escalier litigieux.

E. Le 26 mars 2014, X_____ a recouru céans contre cette décision notifiée le 21 février 2014 en concluant, sous suite de frais et de dépens, à son annulation et au renvoi de la cause au Conseil d'Etat, subsidiairement à la commune de B_____. X_____ invoque, à l'appui de ses conclusions, que les autorités communales ont le devoir d'analyser d'office si les conditions de sécurité dont fait état l'article 27 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS) sont remplies par le projet du

constructeur, et ce avant de donner l'autorisation de construire. Pour cette raison, il sollicite, à titre de moyens de preuve, que l'OCF se prononce sur les travaux.

Appelé à se déterminer, le Conseil d'Etat a proposé le rejet du recours le 5 mai 2014, tout comme Y_____, le 9 mai 2014, et la municipalité de B_____, le 12 mai 2014.

Les parties ont encore formulé diverses observations. En particulier, le recourant a relevé dans son écriture du 28 mai 2014 que, d'une part, l'attestation délivrée par G_____ SA le 18 janvier 2012 ne se référait pas au rapport établi par l'OCF le 8 octobre 2009 et que, d'autre part, H_____ était simultanément chargé de sécurité de la commune de B_____ et administrateur-délégué avec signature collective à deux de G_____ SA. Dès lors, malgré le fait que ce ne soit pas H_____ qui avait signé l'attestation, celle-ci ne saurait remplacer le préavis de l'OCF au vu du conflit d'intérêts existant. Par ailleurs, dame Y_____ a déposé les 2 et 28 juin 2014 des courriels montrant que le projet contesté était désormais modifié. Elle a joint à cet envoi un nouveau plan, non coté ni signé. Le recourant s'est opposé à ce procédé le 23 juin 2014.

Le 26 juin 2014, l'autorité attaquée a précisé que la décision de rejet de l'effet suspensif était en force et que l'affaire devait être considérée comme un cas d'urgence. Avançant des raisons analogues, Y_____ a requis, le 26 juin 2014, la levée de l'effet suspensif, ce à quoi le recourant s'est opposé le 10 juillet 2014, en invoquant l'article 57 alinéa 5 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100) s'agissant des nouveaux plans déposés par la requérante.

Le 17 juillet 2014, la Cour de céans a classé la requête de retrait de l'effet suspensif comme sans objet en précisant que, si le Conseil d'Etat n'agréé pas une demande d'effet suspensif du tiers qui lui défère un permis de construire, cette autorisation peut être légalement utilisée par son titulaire qui ne perd pas ce droit uniquement parce qu'un recours de droit administratif est ultérieurement interjeté contre la décision du Conseil d'Etat sur le recours du tiers. Ce deuxième recours a certes effet suspensif en vertu des articles 80 alinéa 1 let. d et 51 alinéa 1 LPJA qui ne sauraient, toutefois, prévaloir sur les normes spéciales de droit public que réserve l'article 1 alinéa 3 de cette loi.

Le 18 août 2014, la requérante a déposé en cause des plans cotés et signés par l'entreprise G_____ SA tout en mentionnant que la pose de la première partie de l'escalier allait se faire le 25 août 2014 et que « la seconde partie [de l'escalier] fera

l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête ». Par courriers des 8, 12 et 17 septembre 2014, le recourant s'est opposé à la manière de procéder de la requérante, contraire, selon lui, à l'article 57 alinéa 5 OC. Par ailleurs, il a, attesté de la commune de B_____ à l'appui, démontré qu'aucune demande d'autorisation de construire relative à la « seconde partie de l'escalier » n'avait été formulée par dame Y_____.

Les autres faits importants à l'arrêt seront repris ci-dessous dans toute la mesure utile.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-d, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6). En qualité de propriétaire voisin, le recourant est spécialement touché par la décision du 19 février 2014 du Conseil d'Etat et a un intérêt digne de protection à ce que celle-ci soit annulée, en tout cas dans la mesure où il se plaint de la violation de règles de forme qui ont trait au dépôt et au contenu des demandes d'autorisation de bâtir et donc à l'exercice de son droit d'être entendu avant la délivrance de celles-ci (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA).

2.1 Aux termes de l'article 35 alinéa 2 LC, la demande d'autorisation de construire doit contenir toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen ainsi qu'à l'examen des autres demandes d'autorisation nécessaires.

Conformément à l'article 31 alinéa 3 OC doivent être joints à la demande d'autorisation de bâtir, sur la formule ad hoc, un plan de situation (let. a), des plans et documents spéciaux du projet (let. b), un extrait de la carte topographique au 1:25'000 comportant l'emplacement du projet désigné par une croix rouge (let. c) et un extrait valable du registre foncier ou du cadastre, avec mention des servitudes et des restrictions de droit public si nécessaire (let. d). En outre, la demande doit notamment contenir les dimensions principales des constructions et installations, le mode de construction, les matériaux, le genre et la couleur des façades et de la toiture, le mode d'alimentation énergétique (art. 32 al. 1 let. d OC ; art. 5.9 RIC). Par ailleurs, les plans du projet doivent être établis et dessinés dans les règles de l'art à l'échelle 1:50 ou 1:100, datés et signés par le requérant ou son mandataire et par l'auteur du projet (art. 35 al. 1 ab initio OC). Ils comprennent les documents nécessaires à la compréhension du projet à

la vérification du respect des prescriptions, notamment les plans de tous les niveaux avec la mention des cotes principales et des autres installations (art. 35 al. 1 let. a OC) et les coupes avec les cotes utiles (art. 35 al. 1 let. b OC).

L'article 39 alinéa 1 OC dispose qu'à la réception de la requête, l'autorité communale examine si le dossier est complet et conforme. Elle retourne dans les dix jours au plus tard au requérant ou à son mandataire pour correction les dossiers incomplets ou contenant des irrégularités en indiquant ses exigences. Ces exigences de formes doivent être respectées, car l'objet de la procédure ne peut être qu'un projet concret et non pas une question de droit abstraite ; l'autorité ne peut dès lors pas se prononcer sur la base de plans incomplets ou simplement illustratifs (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, n. 907 et 908).

En l'espèce, il ressort des pièces au dossier que la demande de Y_____, manifestement lacunaire, ne permettait pas d'appréhender correctement le projet. En particulier, le dossier mis à l'enquête ne contient aucune formule ad hoc cantonale (art. 31 al. 2 OC), ni aucun plan de situation, ni extrait de la carte topographique au 1:25'000 localisant l'emplacement du projet, ni extrait du RF (art. 31 al. 3 OC), ni plans de projet à l'échelle 1 :50 ou 1 :100, datés et signés par la requérante et par l'auteur du projet (art. 35 al. 1 OC). A l'évidence, les seuls photomontages, non cotés et non signés, déposés à l'appui de la demande d'autorisation de construire (pièce 14 du dossier communal), sont insuffisants au regard des dispositions précitées. Le devis du 23 août 2011 ne pallie pas à cette carence, d'autant plus que celui-ci ne se rapporte qu'à l'escalier prévu « pour descendre de l'étage jusqu'à la terrasse ». Au demeurant, les dimensions qui y figurent ne coïncident pas avec celles reportées par la requérante sur les photomontages. C'est ainsi, à tort, que l'autorité attaquée a retenu que le dossier d'autorisation de construire était certes succinct, mais suffisant.

Par ailleurs, l'écriture et les annexes envoyées le 18 août 2014 par dame Y_____ à la Cour de céans, à savoir des plans cotés (au 1 :10) et signés par l'entreprise G_____ SA, ainsi qu'un photomontage n'ont pas remédié à ces irrégularités. A ce sujet, force est de constater que l'envoi même de ces pièces démontre, s'il en était encore besoin, la carence du dossier constitué auprès de la commune. Au surplus, il est évident que, pour appréhender correctement un projet de construction, celui-ci doit s'analyser dans son intégralité et non en pièces détachées. Cela est d'autant plus vrai si l'ouvrage doit satisfaire à une exigence générale de droit public, ce qui est le cas ici avec la construction d'un escalier extérieur de secours. Dame Y_____ ne saurait

ainsi valablement scinder la pose d'un escalier en deux étapes, dont chacune devrait être autorisée séparément, sans véritable vue d'ensemble.

Il sied encore de rappeler que l'examen de la conformité des constructions à la législation spéciale relative à la protection contre les incendies s'effectue en règle générale dans le cadre de la demande de permis de construire (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., n. 899 ; art. 11 de la loi du 18 novembre 1977 sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels - LPIEN ; RS/VS 540.1). Il s'ensuit que cette conformité doit, en principe, être évaluée une seule fois et non à divers moments, du moins lorsque le projet n'a pas varié substantiellement.

2.2 Aux termes de l'article 27 alinéa 1 LC, les constructions et installations doivent être exécutées selon les règles reconnues de l'architecture. Elles doivent être conformes aux exigences en matière de police du feu, de la santé et du commerce.

En l'occurrence, le dossier lacunaire ne permet pas de trancher la question de la conformité du projet aux normes et directives de protection anti-incendie sur lesquelles s'appuie la requérante pour justifier l'escalier litigieux. Comme le relève à bon droit X_____, le croquis visé le 15 novembre 2011 et le 10 janvier 2012 par la commission communale des constructions et le conseil municipal de B_____ ne permet nullement de vérifier le respect des exigences fixées par l'OCF, ni même de vérifier si une protection correspondante aux exigences de la SUVA a été mise en place sur la toiture de la cuisine, comme le requérait le rapport du 8 octobre 2009 de l'OCF, ce que ne conteste pas l'autorité attaquée. Au demeurant, le recourant relève à juste titre que la garantie donnée par G_____ SA est une assertion générale qui ne se réfère pas au rapport établi par l'OCF le 8 octobre 2009. L'autorité attaquée ne pouvait donc se contenter de retenir que « l'escalier projeté a été garanti comme étant conforme aux exigences de la protection contre l'incendie par l'entreprise mandatée, ainsi que par le chargé de sécurité communal ». Cette remarque n'aurait été pertinente que s'il était établi que le chargé de sécurité et G_____ SA avaient réellement eu à l'esprit le préavis du 8 octobre 2009 de l'OCF. En outre, l'écriture du 18 août 2014 de Y_____ démontre que l'assertion du Conseil d'Etat selon laquelle « il est aisé de rejoindre le sol directement de la terrasse concernée » est incorrecte. En effet, il va de soi que l'aménagement d'un escalier extérieur de secours débouchant sur une terrasse et qui, de facto, obligerait les personnes l'empruntant d'entrer à nouveau dans un bâtiment en feu, n'est rationnellement pas envisageable. Il est ainsi douteux que le dossier mis à l'enquête publique réponde aux normes anti-incendie (AEIE), cette

question pouvant toutefois rester ouverte en raison de ce qui a été dit ci-dessus (cf. consid. 2.1).

3.1 Y_____ s'est vu délivrer une autorisation de bâtir, invalide à la forme, que le Conseil d'Etat ne pouvait confirmer sans violer l'ordonnance sur les constructions.

Le recours est ainsi admis (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA) : le prononcé du Conseil d'Etat, qui se substituait à l'octroi de l'autorisation de bâtir de dame Y_____, est annulé et l'affaire est renvoyée au conseil municipal pour qu'il ordonne à Y_____ de dresser des plans de son projet en se conformant aux articles 27 LC, 33 et 35 OC, faute de quoi sa demande sera classée (art. 39 al. 2 OC). Une fois ces plans complétés, le conseil municipal statuera sur le projet, en prenant en considération, si elles sont fondées, les objections de X_____ à propos de la compatibilité entre la position officielle de H_____ et son rôle d'administrateur de G_____ SA.

3.2 Y_____, qui succombe, supportera les frais de justice, arrêtés à 1'200 fr. devant la Cour de céans et paiera ceux requis par le Conseil d'Etat (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).

3.3 Y_____ versera au recourant une indemnité de dépens globale de 2'200 fr. pour les deux instances (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 LTar).

Prononce

1. Le recours est admis, la décision du 19 février 2014 est annulée et l'affaire renvoyée au conseil municipal pour nouvelle décision au sens du considérant 3.1.
2. Les frais, par 1'200 fr. sont mis à la charge de Y_____, qui paiera ceux du Conseil d'Etat (640 fr.) et versera en outre une indemnité de dépens de 2'200 fr. à X_____.
3. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____, pour le recourant, à Y_____, à l'administration communale de B_____ et au Conseil d'Etat.

Sion, le 3 octobre 2014

