

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_158/2015

Arrêt du 3 mai 2016

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président, Merkli, Karlen, Eusebio et Kneubühler.

Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

E.F. _____,

F.F. _____,

Helvetia Nostra,

tous les trois représentés par Me Pierre Chiffelle, avocat,
recourants,

contre

G.H. _____,

agissant par H.H. _____, lui-même représenté par Me Léo Farquet, avocat,
intimée,

Administration communale de Leytron,

Conseil d'Etat du canton du Valais.

Objet

autorisation de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 12 février 2015.

Faits :

A.

Le 12 novembre 2012, G.H. _____ a déposé une demande tendant à la construction d'un chalet d'habitation sur la parcelle n° 14493 à Ovronnaz (commune de Leytron), située en zone d'habitat touristique de faible densité. Le projet a fait l'objet de l'opposition des propriétaires voisins F.F. _____ et E.F. _____ ainsi que de l'association Helvetia Nostra. Le 19 décembre 2012, le Conseil municipal de Leytron a accordé le permis de construire et écarté les oppositions.

Les opposants ont saisi le Conseil d'Etat du canton du Valais qui, par décision du 18 juin 2014, a rejeté les recours. Le 30 octobre 2013, le Conseil municipal avait complété le permis de construire par un avenant imposant l'utilisation du logement comme résidence principale, avenant contre lequel les opposants avaient également recouru. Cet avenant correspondait aux exigences de l'art. 6 de l'ordonnance sur les résidences secondaires (ORSec, RS 702.1) et il n'y avait pas d'indice d'abus de droit.

B.

Par arrêt du 12 février 2015, la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan a rejeté le recours des opposants après avoir refusé de joindre la cause avec trois autres recours concernant des constructions dans la même commune. Rien ne permettait de remettre en cause une utilisation de la construction en tant que résidence principale, l'immeuble se trouvant près de la route cantonale, à 20 minutes en voiture de la plaine.

C.

Par acte du 18 mars 2015, F.F. _____ et E.F. _____ et Helvetia Nostra forment un recours en matière de droit public par lequel ils demandent l'annulation de l'arrêt cantonal et le renvoi de la cause à l'autorité communale pour nouvelle décision. Préalablement, ils demandent la jonction de la cause avec deux autres recours portant sur des autorisations de construire délivrées par la même commune.

La Cour cantonale s'oppose à la jonction des causes et conclut au rejet du recours. Le Conseil d'Etat et la commune de Leytron ont renoncé à se déterminer. L'intimée G.H. _____ conclut au rejet de la requête de jonction des causes et du recours. L'Office fédéral du développement territorial estime qu'un abus de droit ne serait pas démontré, le secteur étant complètement équipé et largement bâti. Les recourants et l'intimée ont maintenu leurs conclusions.

Le Tribunal fédéral a délibéré en séance publique le 3 mai 2016.

Considérant en droit :

1.

Le recours est dirigé contre une décision finale de dernière instance cantonale rendue en droit public des constructions. Il est recevable au regard des art. 82 let. a et 86 al. 1 let. d LTF, et a été formé dans le délai fixé à l'art. 100 al. 1 LTF. Tant les voisins directs du projet litigieux (ATF 140 II 214 consid. 2.3 p. 219; 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285) qu'Helvetia Nostra (ATF 139 II 271) ont qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les recourants demandent la jonction de la présente cause avec deux autres procédures pendantes devant le Tribunal fédéral concernant également des projets de constructions dans le même secteur. Ils estiment que seule une vue d'ensemble des permis accordés permettrait de juger de l'existence d'un abus de droit. Dans la mesure où la délivrance d'autres permis de construire a été alléguée et non contestée devant les instances précédentes, il s'agit d'un fait établi dont le Tribunal fédéral peut tenir compte. Une jonction formelle des causes ne s'impose dès lors pas.

2.

Les recourants relèvent que l'autorisation de construire portait à l'origine sur une résidence secondaire. Ce n'est qu'après les arrêts du Tribunal fédéral du 22 mai 2013, déclarant l'art. 75b Cst. d'application immédiate, que les avenants contestés auraient été délivrés par la commune, pour 45 logements. La délivrance simultanée d'un aussi grand nombre d'autorisations dans une station à vocation touristique où la demande de résidences principales est insuffisante, constituerait un indice d'abus de droit manifeste. Il y aurait lieu à tout le moins de démontrer le besoin en résidences principales en établissant le taux de vacance pour de tels logements et en exigeant la production de promesses de vente pour les constructions litigieuses. Les recourants estiment que les constructeurs concernés pourraient d'emblée aisément se prévaloir de l'art. 14 LRS qui permet, faute de preneurs, de suspendre l'obligation d'affectation en résidence principale.

2.1. Directement applicable (ATF 139 II 243 consid. 10.6 p. 257), l'art. 75b Cst. limite les résidences secondaires au maximum de 20 % du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune (ATF 139 II 243 consid. 10.5 p. 257; arrêt 1C_916/2013 du 19 février 2015 consid.

3.2). Dans cette mesure, elle ne vise pas seulement les constructions qui, selon les déclarations des intéressés, seront utilisées comme résidences secondaires, mais également celles qui pourraient être utilisées comme résidences secondaires (arrêts 1C_289/2013 du 28 octobre 2013 consid. 2.3; 1C_916/2013 du 19 février 2015 consid. 3.2).

Dans son ancienne teneur, l'art. 4 let. a de l'ordonnance sur les résidences secondaires (ORSec, RS 702.1) prévoyait que, dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, des autorisations de construire ne peuvent être accordées que pour la construction de résidences qui seront utilisées comme résidence principale. L'art. 7 al. 1 let. a de la loi fédérale sur les résidences secondaires, (LRS, RS 702, entrée en vigueur le 1er janvier 2016) comporte une réglementation semblable. La nouvelle ORSec, entrée en vigueur à la même date, prévoit à son art. 3 al. 1 que la servitude à mentionner au registre foncier en vertu de la LRS pour les logements soumis à une restriction d'utilisation doit avoir la teneur suivante: "résidence principale ou logement assimilé à une résidence principale au sens de l'art. 7, al. 1, let. a, LRS".

2.2. Face à l'interdiction générale de dépasser le seuil de 20 % de résidences secondaires dans une commune, on ne peut exclure que certains constructeurs soient tentés de contourner la réglementation en déclarant faussement qu'ils entendent utiliser leur construction en tant que résidence principale ou l'affecter en résidence touristique mise à disposition du public. Un abus de droit manifeste ne saurait toutefois être admis que s'il apparaît d'emblée que le projet ne pourra pas être utilisé comme annoncé, notamment en raison de l'insuffisance de la demande de résidences

principales dans la commune en question pour le type d'objets concernés, et/ou en présence d'autres indices concrets (arrêt 1C_874/2013 du 4 avril 2014 consid. 4.5).

2.3. Développé à l'origine sur la base des concepts propres au droit civil (art. 2 CC), puis étendu par la jurisprudence à l'ensemble des domaines du droit, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., selon lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. L'art. 9 Cst. peut également être invoqué à cet égard en tant que droit constitutionnel (cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2 p. 261; 126 II 377 consid. 3a p. 387). Il y a fraude à la loi - forme particulière d'abus de droit - lorsqu'un justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit (ATF 132 III 212 consid. 4.1). La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction juridique destinée à la contourner (arrêt 1C_874/2013 du 4 avril 2014 consid. 4.2; ATF 134 I 65 consid. 5.1 p. 72; 131 I 166 consid. 6.1 p. 177 et les arrêts cités). La doctrine confirme elle aussi l'application de ces principes dans le domaine du droit administratif (cf. MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3ème édition, Berne 2012, § 6.4.4 p. 932; HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurich 2015, p. 162; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4ème édition, Berne 2014, p. 182).

2.4. Dans le contexte de l'art. 75b Cst. et de ses dispositions d'application, il s'agit de vérifier si, en prétendant vouloir construire une résidence principale (but en soi admissible au regard de la norme constitutionnelle) selon la définition des art. 2 al. 2 et 3 LRS, l'intéressé n'a pas pour objectif de contourner l'interdiction découlant de l'art. 75b Cst. et de l'art. 6 LRS en réalisant, à terme, une résidence secondaire. Il en va de même s'il envisage d'emblée, toujours en prétendant vouloir construire une résidence principale, de faire usage de l'art. 14 LRS qui permet de suspendre cette affectation lorsqu'il n'existe pas de demande pour un tel logement à un prix raisonnable. Il s'agit donc de fraude à la loi dans le sens classique du terme.

2.5. Comme le suggère, en matière civile, le libellé de l'art. 2 al. 2 CC, un abus de droit doit, pour être sanctionné, apparaître manifeste. L'autorité qui entend faire appliquer la norme éludée doit établir l'existence d'une fraude à la loi, ou du moins démontrer l'existence de soupçons sérieux dans ce sens. Il n'est pas aisé de tracer la frontière entre le choix d'une construction juridique offerte par la loi et l'abus de cette liberté, constitutif d'une fraude à la loi. Répondre à cette question implique une appréciation au cas par cas, en fonction des circonstances d'espèce (arrêt 1C_874/2013 du 4 avril 2014 consid. 4.3 et la jurisprudence citée). A l'instar de tous les griefs d'ordre constitutionnel, celui-ci est soumis aux conditions de motivation accrues en vertu de l'art. 106 al. 2 LTF: le recourant doit donc exposer, de manière claire et détaillée, en quoi consiste la violation du droit constitutionnel invoqué. A défaut d'une telle motivation, le Tribunal fédéral ne peut sanctionner d'office une inconstitutionnalité pourtant avérée (ATF 139 I 229 consid. 2.2 p. 232 et les références citées).

2.6. En l'occurrence, le recours satisfait à ces exigences de motivation. Les recourants insistent sur le fait que ce sont au total 45 logements qui ont été autorisés quasi simultanément dans le même secteur. Selon eux, compte tenu de la taille et de la vocation touristique de la station d'Ovronnaz, l'offre de résidences principales serait ainsi excessive. Les recourants estiment qu'il y aurait lieu d'établir l'existence d'une demande correspondante en établissant le taux de vacance des résidences principales, ou de démontrer qu'il existe une tendance à venir s'installer dans le secteur. Les constructeurs pourraient aussi être invités à produire d'éventuelles promesses de vente avec des acheteurs désireux de s'établir. Les recourants évoquent enfin le risque qu'une application de l'art. 14 LRS soit envisagée d'emblée par les constructeurs. Leurs conclusions, qui tendent au renvoi de la cause pour instruction complémentaire, sont ainsi suffisamment étayées.

3.

La jurisprudence rendue à propos de l'art. 75b Cst. n'a jamais encore retenu définitivement l'abus de droit. Sans les sept arrêts rendus à ce propos jusqu'à présent, le Tribunal fédéral l'a nié dans une majorité de cas et, dans les autres, a renvoyé le dossier pour instruction complémentaire (voir le résumé de jurisprudence dans les arrêts connexes 1C_159/2015 et 1C_160/2015 rendus ce jour, consid. 3). Tout en étant tenu par les griefs soulevés dans le recours qui lui est soumis, le Tribunal fédéral recherche s'il existe des indices concrets mettant d'emblée en doute la volonté ou la possibilité d'utiliser l'immeuble comme résidence principale. Ces indices peuvent, selon les circonstances, concerner la situation de l'immeuble (zone de construction, accessibilité toute l'année, éloignement des lieux de travail), sa conception même (dans l'optique d'une occupation à l'année), éventuellement son prix, les circonstances tenant à la personne qui entend y habiter, lorsque celle-ci

est connue (résidence actuelle, lieu de travail, déclarations d'intention de l'intéressé lui-même). Lorsque le ou les futurs occupants ne sont pas connus (logements destinés à la vente ou à la location), le critère principal est celui de la demande de résidences principales dans le même secteur.

3.1. En l'espèce, le permis et l'avenant contestés concernent la construction d'un chalet comprenant un seul logement de quelque 150 m². La parcelle est située à Préplan, à 200 m environ de la route cantonale, soit à 9 km de la plaine du Rhône, correspondant à un trajet en voiture de 20 minutes. Le logement se prête ainsi à une utilisation en tant que résidence principale. L'intimée affirme avoir toujours eu l'intention d'utiliser la construction comme résidence principale, la mention contraire figurant dans le permis de construire résultant d'une erreur.

3.2. Lorsque le constructeur d'un unique logement entend l'utiliser lui-même comme résidence principale, la preuve d'une demande correspondante dans la commune ou le secteur en cause n'a en principe pas à être apportée. Le cas n'est ainsi pas comparable avec les deux affaires connexes précitées qui concernent la création de nombreux logements dont les futurs occupants sont encore inconnus. Au demeurant, selon la jurisprudence, le constructeur supporte le risque de ne pouvoir utiliser le logement comme résidence principale (cf. arrêt 1C_114/2015 du 10 juillet 2015 consid. 4.2.2). Dans ces conditions, un abus de droit manifeste ne saurait être retenu.

4.

Le recours doit par conséquent être rejeté. Conformément aux art. 66 et 68 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent, de même que l'indemnité de dépens allouée à l'intimée qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Une indemnité de dépens de 3'000 fr. est allouée à l'intimée G.H._____, à la charge solidaire des recourants.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge solidaire des recourants.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, à l'Administration communale de Leytron, au Conseil d'Etat du canton du Valais, au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 3 mai 2016

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Kurz