

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_79/2015

Arrêt du 6 août 2015

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Karlen et Chaix.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
A._____, représentée par Me Jacques Philippoz, avocat,
recourante,

contre

B._____, représentée par C._____ SA,
intimée,

Commune de Bagnes, Administration communale, route de Clouchèvre 30, 1934 Le Châble,
Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet
Autorisation de transformer,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 19 décembre 2014.

Faits :

A.
B._____ est propriétaire de la parcelle n° 543, folio 131, du registre foncier de la commune de Bagnes, située à la Tinte sur Verbier. Ce bien-fonds, d'une surface de 1'049 m², supporte actuellement un bâtiment d'habitation (chalet). Il est colloqué pour partie en zone touristique T4 (faible densité), le solde étant affecté à la zone touristique T3 (moyenne densité), selon le règlement de construction de la Commune de Bagnes, homologué définitivement par le Conseil d'Etat du canton du Valais le 26 juin 2003 (ci-après: le RCC).

Le fonds n° 543 et la parcelle voisine n° 610, située au sud-est, sont chargés d'un droit distinct et permanent destiné à la construction en sous-sol d'un parking collectif. L'emprise de ce droit sur la parcelle propriété de B._____ s'élève à 326 m². Ce dernier fonds est en outre grevé d'une servitude d'interdiction de bâtir en faveur de la parcelle voisine n° 582 située au nord-est, propriété de A._____; l'assiette de la servitude couvre un rectangle composant l'extrémité est du fonds servant, situé au sud du fonds dominant, face à l'immeuble d'habitation que ce dernier renferme.

B.
Le 10 juillet 2012, B._____ a requis l'autorisation de transformer et d'agrandir son chalet et de réaliser des forages géothermiques. Cette demande portait en particulier sur deux appartements et locaux de service ainsi que sur la création d'un garage souterrain relié à un tunnel d'accès menant à la parcelle n° 610 (selon le droit distinct et permanent).

Au cours de l'enquête, le projet a notamment suscité l'opposition de A._____. Par décision du 20 septembre 2012, le Conseil municipal de la Commune de Bagnes a levé les oppositions et délivré le permis de construire.

Le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif formé par la prénommée. Par arrêt du 19 décembre 2014, la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan a confirmé cette décision, jugeant en substance que l'indice d'utilisation du sol (IUS) avait été correctement calculé pour déterminer la surface brute de plancher (SBP) à disposition du projet en cause. Elle a par ailleurs estimé que les griefs liés à la servitude d'interdiction de bâtir étaient du ressort du juge civil. Le Tribunal cantonal a enfin signalé avoir rendu son jugement après que le Tribunal fédéral avait, par arrêt du 6 octobre 2014 (1C_65/2014; mais également et surtout arrêt 1C_915/2013 rendu le même jour), statué sur les recours dirigés contre un projet portant notamment sur la création d'un parking souterrain (et une cheminée d'évacuation de l'air vicié, objet d'un permis complémentaire) sur la parcelle n° 610, précisant que cette construction était liée au droit distinct et permanent grevant conjointement cette parcelle et le fonds n° 543.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la Cour de droit public; elle sollicite le renvoi de la cause à l'instance précédente pour qu'elle statue sur le grief portant sur la servitude d'interdiction de bâtir.

Le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat ont renoncé à se déterminer. La Commune de Bagnes ainsi que l'intimée ont conclu au rejet du recours. La recourante a répliqué.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué confirmant l'octroi d'un permis de construire pour un projet de construction sur la parcelle voisine à la sienne dont elle conteste les dimensions. Elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée. Elle a dès lors qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité étant réunies, il y a lieu d'entrer en matière.

2.

A titre de moyen de preuve, la recourante requiert l'édition du dossier complet par le Tribunal cantonal. Sa requête est satisfaite, la cour cantonale ayant déposé le dossier de la cause dans le délai imparti (cf. art. 102 al. 2 LTF). La recourante sollicite par ailleurs la production des dossiers relatifs aux décisions rendues le 6 octobre 2014 par le Tribunal fédéral dans les causes 1C_65/2014 et 1C_915/2013. Il ne sera toutefois pas donné suite à cette réquisition, laquelle n'apparaît pas pertinente pour l'issue du présent litige; le recours ne contient d'ailleurs aucun grief renvoyant explicitement à ces affaires (voir également consid. 5 ci-dessous).

3.

La recourante se plaint que le Tribunal cantonal n'ait pas traité son grief portant sur l'existence d'une servitude d'interdiction de bâtir grevant la parcelle n° 543 en faveur du fonds dont elle est propriétaire; elle y voit une violation de son droit d'être entendue et un déni de justice formel. Elle reproche également à la cour cantonale de n'avoir pas sanctionné le défaut de motivation de la décision du Conseil d'Etat sur ce point. Elle invoque à cet égard les art. 19 ss de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA; RS/VS 172.6) ainsi que l'art. 29 al. 2 Cst.

3.1. La portée du droit d'être entendu et les modalités de sa mise en oeuvre sont déterminées en premier lieu par le droit cantonal, dont le Tribunal fédéral examine l'application sous l'angle de l'arbitraire. Dans le cas où la protection que ce droit accorde se révèle insuffisante, l'intéressé peut invoquer directement l'art. 29 al. 2 Cst., qui constitue ainsi une garantie subsidiaire et minimale. Le Tribunal fédéral examine alors librement si les exigences de cette disposition ont été respectées (ATF 128 II 311 consid. 2.1 p. 315 et les arrêts cités). En l'espèce, la recourante ne prétend pas que le droit cantonal, en particulier les art. 19 ss LPJA, consacrant le droit d'être entendu au plan cantonal, lui offrirait des garanties plus étendues; il convient dès lors d'examiner le présent grief à l'aune du seul art. 29 Cst.

Selon la jurisprudence, l'autorité qui ne traite pas un grief relevant de sa compétence, motivé de façon suffisante et pertinente pour l'issue du litige commet un déni de justice formel proscrit par l'art. 29 al. 1 Cst. (ATF 136 I 6 consid. 2.1 p. 9; ATF 117 la 116 consid. 3a p. 117 et les références). De même, la jurisprudence a déduit du droit d'être entendu de l'art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 V 351 consid. 4.2 p. 355). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 134 I 83 consid. 4.1 p. 88; 133 III 439 consid. 3.3 p. 445). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêts 1C_638/2012 du 14 janvier 2014 consid. 7.1; 2C_23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1, publié in RDAF 2009 II p. 434).

3.2. Devant le Tribunal cantonal, la recourante a reproché au Conseil d'Etat de n'avoir pas tenu compte de la servitude grevant le fonds de l'intimée, respectivement de n'avoir pas motivé sa décision sur ce point.

La cour cantonale a pour sa part estimé que le contenu de cette décision permettait à la recourante de saisir les raisons pour lesquelles l'autorité administrative avait confirmé l'autorisation communale de construire. Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette appréciation. En effet, le Conseil d'Etat a énuméré de manière précise les différentes surfaces considérées dans le calcul de la SBP, surfaces au nombre desquelles ne figure pas l'assiette de la servitude d'interdiction de bâtir. Si l'on peut certes reprocher à l'autorité de n'avoir pas expressément indiqué le sort réservé à cette charge, la recourante pouvait toutefois, à la lecture de la décision, comprendre la méthode de calcul employée et la contester si elle l'estimait erronée; elle n'a d'ailleurs pas manqué de le faire, tant devant l'instance précédente, que devant la Cour de céans. En tout état de cause, le vice formel allégué serait réparé dès lors que Tribunal cantonal jouit du même pouvoir de cognition que l'autorité inférieure (voir art. 47 et 78 LPJA, cf. également art. 110 et 111 al. 3 LTF; au sujet de l'effet réparateur, voir P. Moor/E. Poltier, Droit administratif, vol. II, 2011, p. 323 et les références citées) et qu'il a - contrairement à ce que soutient la recourante - traité la question de l'indice d'utilisation du sol en tenant compte de la servitude, jugeant cependant que son assiette n'entrait pas dans son calcul; ce point, qui relève toutefois du fond, sera examiné ultérieurement.

3.3. Dans ces circonstances, le présent grief s'avère mal fondé et doit être écarté.

4.

Toujours au chapitre consacré à la violation du droit d'être entendu, la recourante prétend que l'arrêt attaqué, respectivement sa motivation, serait insoutenable dès lors que les juges précédents se seraient fondés sur la seule opinion de l'intimée pour écarter la servitude du calcul de l'indice d'utilisation; selon la recourante, c'est "la déclaration de l'une des parties qui servirait [ainsi] de motivation à la décision judiciaire", ce qui équivaldrait à un déni de justice. Cette critique doit en réalité être comprise comme relevant du fond de la cause, plus précisément de la question de savoir si l'assiette de la servitude influe sur la densité disponible, ce qu'il appartient au droit cantonal, respectivement au droit communal de police des constructions de déterminer.

4.1. Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres motifs de droit constitutionnel (ATF 137 V 143 consid. 1.2 p. 145).

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible (ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5; 136 III 552 consid. 4.2 p. 560). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 135 V 2 consid. 1.3 p. 4 s.; 134 I 140 consid. 5.4 p. 148).

Les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 399).

4.2. Selon le droit cantonal, l'indice d'utilisation est le rapport entre la surface brute totale déterminante des planchers et la surface de la parcelle prise en considération (art. 13 al. 1 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 [LC; RS/VS 705.1]). L'art. 5 de l'ordonnance sur les constructions (OC; RS/VS 705.100) précise que la surface de la parcelle correspond à la surface constructible du terrain (al. 1), laquelle englobe la surface des biens-fonds ou des parties de biens-fonds sis en zone à bâtir qui ont fait l'objet de la demande d'autorisation de construire et qui sont encore libres en droit pour la construction (al. 3). Enfin, le transfert d'indice est autorisé dans la mesure où les parcelles sont contiguës et situées dans la même zone (art. 13 al. 3 LC). Ce transfert s'opère par la constitution d'une servitude (art. 7 al. 1 OC) qui doit être inscrite au registre foncier en faveur de la commune avant le début des travaux (art. 7 al. 2 OC).

Le Tribunal cantonal a retenu que la surface utile à disposition de la recourante s'élève à 317.40 m²; le calcul de cette surface tient notamment compte d'un précédent transfert de densité de 44 m² en faveur du fonds voisin n° 551 (objet d'une servitude de non-bâtir en faveur de la commune de Bagnes), de même que de la surface de 326 m² du droit distinct et permanent dont la cour cantonale a considéré qu'elle n'avait pas à être retranchée dans la mesure où elle porte sur des constructions en sous-sol. Le projet litigieux nécessitant 299.98 m², la cour cantonale l'a jugé admissible.

4.3. Ces chiffres ne sont en tant que tels pas contestés par la recourante, laquelle reproche cependant à la cour cantonale d'avoir omis de déduire la surface frappée de l'interdiction de bâtir de la surface totale à prendre en considération (1'049 m²) dans le calcul de la densité.

Retraçant l'historique de cette servitude, constituée en 1936, le Tribunal cantonal a estimé que celle-ci n'a pour objet que d'éviter de nuire à la vue du chalet de la recourante (sis sur la parcelle n° 582), mais qu'elle ne prive en revanche pas le fonds servant de sa densité dès lors qu'elle n'est pas inscrite au registre foncier en faveur de la collectivité publique. Elle a par ailleurs confirmé l'opinion de la constructrice, en jugeant que les restrictions de bâtir découlant de cette charge ne pouvaient en principe pas engager les autorités de police des constructions sur des points dont le droit, à l'époque de sa constitution, ne réglait pas les effets.

On comprend que la cour cantonale a fondé sa décision sur les art. 8 OC et 92 RCC. Ces dispositions imposent tout d'abord aux autorités communales la tenue de listes contenant les surfaces utilisées en zone à bâtir (art. 8 al. 1 let. a OC) et les transferts d'indice dans cette même zone (al. 1 let. b). S'agissant de ces transferts, l'art. 92 RCC précise que les surfaces ayant déjà servi à la détermination des distances ou de l'indice d'utilisation du sol ne pourront plus être utilisées pour une autre construction (let. a); pour garantir cette disposition, le conseil municipal peut exiger que les parcelles soient grevées d'une servitude de non-bâtir inscrite au registre foncier en faveur de la commune (cf. let. b). Cette disposition reprend ainsi les exigences définies aux art. 13 LC et 7 OC (cf. consid. 4.2 ci-dessus).

En l'espèce, il n'est pas contesté que la servitude de non-bâtir n'est pas inscrite au registre foncier en faveur de la collectivité publique. La recourante n'affirme d'ailleurs pas non plus qu'elle ferait l'objet d'une inscription dans l'une des listes prévues par l'art. 8 OC. Elle soutient en revanche que cette servitude n'aurait pas uniquement été constituée pour préserver la vue, mais surtout pour tenir compte de la construction en limite de propriété que supportait, en 1936 déjà, le fonds dominant. Ainsi et pour peu qu'on la comprenne, la constitution de cette servitude aurait eu pour but, à l'époque de cette première construction, de permettre une dérogation aux règles relatives aux distances à la limite. La recourante ne démontre toutefois pas que les règles cantonales ou communales de l'époque auraient été violées ni que la constitution de cette servitude aurait été nécessaire à la construction de ce chalet. Pour le surplus elle ne prétend pas que cette surface aurait déjà servi à la détermination de l'utilisation du sol d'une autre construction au sens de l'art. 92 let. a RCC. Dans ces

circonstances, en excluant l'assiette de la servitude du calcul de la densité, la cour cantonale n'a pas fait preuve d'arbitraire; ce grief doit être rejeté.

5.

Sous couvert d'une interprétation de la convention de servitude, la recourante explique que la construction du parking en sous-sol engendrera une modification du niveau du sol incompatible avec l'interdiction de bâtir. Elle affirme par ailleurs que la cheminée d'évacuation de ce garage est prévue en surface, dans le périmètre de la servitude. Elle estime que la cour cantonale ne pouvait se contenter de l'inviter à agir devant le juge civil, mais devait, au contraire, sanctionner ces violations.

Par cette critique, la recourante remet tout d'abord en cause l'établissement des faits, sans toutefois répondre aux exigences de motivation accrues valables dans ce domaine (cf. arrêt 2C_1016/2011 du 3 mai 2012 consid. 2.2 non cité in ATF 138 I 196). Elle ne pointe en effet aucune pièce du dossier qui permettrait de confirmer ses dires et ses explications sont confuses. On peine en particulier à comprendre comment l'examen de la ligne du terrain naturel figurant sur le plan des façades nord-sud/est-ouest, versé au dossier d'enquête, permettrait implicitement de déduire "que le niveau du sol n'a pas été fixé, et que la condition de non-modification du niveau du sol ne peut être contrôlée". Par ailleurs, s'agissant de la cheminée, la constructrice intimée a précisé, dans le cadre de ses observations, qu'une telle construction n'est pas projetée sur sa parcelle, mais sur la parcelle voisine n° 610, ce que l'autorité communale a également confirmé céans, expliquant de surcroît que cette installation avait fait l'objet de procédures devant le Tribunal fédéral (arrêts 1C_915/2013 et 1C_65/2014 du 6 octobre 2014). La recourante n'a plus contesté ces points au stade de la réplique.

Ensuite, en affirmant que ces prétendues violations relèveraient de la compétence de la cour de droit public, la recourante reproche implicitement à l'instance précédente une mauvaise application du droit cantonal; il appartient en effet au législateur cantonal de confier au juge administratif la compétence d'examiner à titre préjudiciel d'éventuelles questions de droit privé dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (cf B. WALDMANN/P. HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 65 ad art. 22 LAT). Sa critique s'avère toutefois insuffisamment motivée et à la limite de la recevabilité; la recourante ne prend non seulement pas le soin de citer les dispositions cantonales applicables, mais se contente en outre de discuter l'invitation d'agir devant le juge civil sous l'angle de la pure opportunité. Ce faisant, elle substitue sa propre appréciation de la situation à celle de l'instance précédente, ce qui n'est pas acceptable et ne démontre quoi qu'il en soit pas que l'arrêt attaqué serait entaché d'arbitraire sur ce point.

Entièrement mal fondé, ce grief doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

6.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens - au demeurant non requis - à l'intimée, dans la mesure où elle n'a pas été représentée par un avocat et n'a pas établi avoir assumé des frais particuliers pour la défense de ses intérêts (cf. art. 68 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu non plus d'en allouer à la Commune de Bagnes (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux représentants des parties, à la Commune de Bagnes, au Conseil d'Etat du canton du Valais et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 6 août 2015

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

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Alvarez