

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_65/2014

Arrêt du 6 octobre 2014

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Merkli et Chaix.
Greffier : M. Parmelin.

Participants à la procédure
Hoirie A._____,
représentée par B._____,
B._____,
recourantes,

contre

C._____, représenté par Me Damien Bender, avocat,
intimé,

Commune de Bagnes, Administration communale, route de Clouchèvre 30, 1934 Le Châble,
représentée par Me Pierre-André Veuthey, avocat,
Conseil d'Etat du canton du Valais,
place de la Planta, case postale 478, 1951 Sion.

Objet
Prolongation et modification d'un permis de construire,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais du 12 décembre 2013.

Faits :

A.
Le 3 mars 2008, le Conseil communal de Bagnes a délivré à D._____ l'autorisation de construire un chalet, un parking souterrain et un tunnel d'accès, à La Tinte sur Verbier.
Le Conseil d'Etat du canton du Valais a rejeté les recours formés contre cette décision par B._____, d'une part, et par A._____ et E._____, d'autre part, au terme de deux décisions séparées rendues le 10 juin 2009.
Statuant par arrêts du 12 mars 2010, la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais a rejeté le recours formé par B._____ contre cette décision. Elle en a fait de même du recours déposé par A._____ et E._____, tout en précisant que les travaux du parking ne peuvent être entrepris avant la délivrance de l'autorisation complémentaire requise pour la cheminée d'évacuation de l'air vicié.

B.
C._____ a acquis, en août 2012, de D._____ la parcelle faisant l'objet du permis de construire délivré le 3 mars 2008.
Le 15 octobre 2012, il a présenté une demande de prolongation du permis de construire à laquelle l'administration communale de Bagnes a fait droit le 10 novembre 2012, l'autorisation étant prolongée jusqu'au 12 mars 2015 conformément à l'art. 22 du règlement communal de construction (RCC).
Le 25 octobre 2012, il a adressé une demande d'autorisation de construire portant sur la modification du projet autorisé et la pose d'un jacuzzi avec création de forages géothermiques. Publiée au Bulletin

officiel n° 44 du 2 novembre 2012, cette demande a notamment suscité les oppositions de l'hoirie A. _____ et de B. _____ qui soutenaient entre autres qu'il s'agissait d'un nouveau projet auquel l'art. 75b Cst. faisait obstacle.

Par décision du 27 décembre 2012, le Conseil communal de Bagnes a délivré l'autorisation de construire et écarté les oppositions.

Le 28 janvier 2013, l'hoirie A. _____ et B. _____ ont recouru contre cette décision auprès du Conseil d'Etat.

Le 23 avril 2013, elles ont déposé un recours et une plainte contre la décision communale du 10 novembre 2012 accordant à C. _____ la prolongation du permis de construire du 3 mars 2008 jusqu'au 12 mars 2015, dont elles avaient pris connaissance en consultant le dossier.

Le 5 juin 2013, le Conseil d'Etat a rejeté le recours formé contre la décision communale du 27 décembre 2012 et déclaré irrecevable le recours et la plainte déposés le 23 avril 2013 contre la Commune de Bagnes.

Par arrêt rendu le 15 novembre 2013 sur recours de l'hoirie A. _____ et de B. _____, la Cour de droit public du Tribunal cantonal a réformé cette décision en ce qui concerne les frais et dépens et l'a confirmée pour le surplus.

C.

Par acte du 3 février 2014, l'hoirie A. _____ et B. _____ ont déposé un recours de droit public contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral. Elles lui demandent préalablement de joindre leur recours à celui formé contre l'arrêt rendu le 12 décembre 2013 par le Tribunal cantonal qui confirme l'octroi d'un permis de construire complémentaire à l'intimé ou de les traiter en parallèle. Sur le fond, elles concluent, avec suite de frais et dépens, à l'annulation de l'arrêt attaqué ainsi que des décisions communales des 10 novembre et 27 décembre 2012 et au renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision.

Par ordonnance du 7 mars 2014, le juge instructeur a accordé l'effet suspensif au recours.

Le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal ont renoncé à émettre des observations. L'intimé et la Commune de Bagnes concluent au rejet du recours.

Les recourantes ont répliqué.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public des constructions, 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. Les recourantes ont pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal et sont particulièrement atteintes par l'arrêt attaqué qui confirme la prolongation et la modification d'un permis de construire accordé à leur voisin. Le recours a au surplus été formé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale.

La présente cause et celle relative à l'octroi du permis de construire complémentaire à celui délivré le 3 mars 2008 à D. _____ (1C_915/2013) ont été traitées en parallèle et jugées en même temps, de sorte que la conclusion préalable des recourantes tendant à la jonction de ces procédures est sans objet.

2.

Les recourantes reprochent au Tribunal cantonal d'avoir violé leur droit d'être entendues tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. en refusant de faire venir au dossier les pièces dont elles avaient signalé l'absence et d'aménager une audience qui aurait permis d'exposer leur point de vue dans un dossier délicat et d'éviter que leurs arguments principaux ne soient éludés.

Sur ces griefs formels, elles peuvent être renvoyées aux considérants topiques de l'arrêt rendu ce jour dans la cause 1C_915/2013.

3.

Les recourantes s'en prennent tout d'abord à la prolongation du permis de construire du 3 mars 2008. La cour cantonale aurait selon elles esquivé de manière arbitraire la question de l'application de l'art. 53 al. 4 de l'ordonnance valaisanne sur les constructions (OC; RS/VS 705.100) alors que cette disposition rendait impossible la prolongation du permis de construire. Elles contestent l'avis de la cour cantonale selon lequel la modification du permis de construire autorisée par la Commune de Bagnes le 27 décembre 2012 rendait superflue la prolongation du permis de construire.

3.1. 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 droits constitutionnels (ATF 134 II 349 consid. 3 p. 351).

Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle 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 (ATF 139 I 57 consid. 5.2 p. 61). En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale n'est 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 éventuellement plus judicieuse paraît possible (ATF 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 137 I 1 consid. 2.4 p. 5).

La recevabilité du grief d'arbitraire, à l'instar de ceux déduits du droit constitutionnel et conventionnel, suppose l'articulation de critiques circonstanciées, claires et précises, répondant aux exigences de motivation accrues prévues par l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287). Les critiques appellatoires sont, en particulier, irrecevables (cf. ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356).

3.2. L'art. 53 OC dispose que l'autorisation de construire devient caduque si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les trois ans dès son entrée en force. La construction d'un bâtiment est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés (al. 1). Le délai ne commence pas à courir ou il est suspendu lorsque l'autorisation de construire ne peut être mise en oeuvre pour des motifs juridiques et que le bénéficiaire entreprend avec diligence les démarches nécessaires à la suppression de l'empêchement (al. 2). Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de constructions autorisées sous la forme d'une seule autorisation de construire, les constructions non commencées dans un délai de cinq ans dès l'entrée en force de l'autorisation de construire doivent faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête publique (al. 3). L'autorité compétente peut, pour de justes motifs, prolonger de deux ans au plus la durée de validité d'une autorisation de construire. La prolongation est exclue lorsque la situation de fait ou de droit déterminante au moment de l'octroi de l'autorisation de construire a changé (al. 4).

3.3. Le Conseil d'Etat a déclaré le recours irrecevable sur ce point au motif que les recourantes n'avaient pas d'intérêt à recourir. La cour cantonale a mis en doute l'exactitude de cette solution et relevé que les recourantes avaient en principe un intérêt digne de protection à faire vérifier que les conditions posées pour un report d'échéance du permis de construire soient remplies. Elle a cependant estimé inutile d'en discuter plus avant dès lors que chacun s'accorde à dire que l'échéance du permis est intervenue en mars 2013, que les travaux d'exécution couverts par cette autorisation et réalisés dès novembre 2012 ont coûté plus de 100'000 fr., qu'ils ont été interrompus en raison des recours des opposants et que "la discussion du permis de modification du 27 décembre 2012 n'a de sens que pour autant que le permis initial ait encore été valide entre la requête du 25 octobre 2012 et la décision de l'autorité communale, ce que personne ne met en cause".

3.4. On peut laisser indécise la question de savoir si la délivrance du permis de construire complémentaire a eu pour effet de rendre la demande de prolongation superflue, comme les recourantes le déduisent de cette motivation. Elles ne prétendent en effet pas dans leur recours que les travaux entrepris par l'intimé jusqu'à la date d'échéance du permis de construire n'atteindraient pas un stade suffisant pour admettre qu'ils ont commencé selon l'art. 53 al. 1 OC. Les arguments développés pour la première fois en ce sens dans leurs observations sont tardifs (cf. ATF 135 I 19 consid. 2.2 p. 21 et les arrêts cités). Même si on voulait admettre qu'ils ne l'étaient pas, ils devraient être écartés. La jurisprudence cantonale, jugée soutenable par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.3.2 in RVJ 2013 p. 25), considère en effet que la condition posée à l'art. 53 al. 1 OC est satisfaite lorsque le radier n'est que partiellement réalisé, pour autant que les autres travaux de construction soient déjà planifiés à la date d'échéance du permis de construire. Dans le cas particulier, l'intimé a produit les procès-verbaux des séances de chantier qui se sont tenues entre le 14 novembre et le 5 décembre 2012. Il en

ressort que les travaux de forage ont débuté le 8 novembre 2012, que les travaux de canalisation et d'écoulement ont été achevés le 28 novembre 2012 et que l'entreprise de maçonnerie F._____ devait bétonner le radier et la colonne du parking en béton avant la fermeture hivernale du chantier. A la demande du Conseil d'Etat, la Commune de Bagnes a versé au dossier en date du 15 mai 2013 un rapport sur l'état des travaux entrepris, relevant notamment photo à l'appui qu'un radier de base d'environ 5 mètres carrés avait été réalisé pour le bétonnage d'un support du parking. Selon une lettre du bureau d'architecture G._____ du 29 octobre 2013, les travaux exécutés ont consisté dans la mise en place des pieux de la paroi berlinoise pour la réalisation du tunnel d'accès au garage souterrain, la création d'une piste de chantier, l'excavation locale à l'intérieur du parking et la

construction d'une partie du radier du parking et d'une colonne bétonnée avant l'hiver. Les travaux entamés en novembre 2012 et qui ont dû être interrompus en raison de la pause hivernale conformément aux directives pour les chantiers situés en station de Verbier émises par la Commune de Bagnes ont donc atteint un stade suffisant au regard de la jurisprudence cantonale rendue en application de l'art. 53 OC pour admettre qu'ils ont commencé avant l'échéance du permis de construire du 3 mars 2008, de sorte qu'une prolongation de celui-ci n'était pas nécessaire comme le retient sans arbitraire la cour cantonale. On ne saurait au surplus reprocher à l'intimé de ne pas avoir poursuivi au printemps 2013 les travaux faisant l'objet du permis de construire du 3 mars 2008 avant de connaître l'issue du recours formé contre le permis de construire complémentaire dès lors qu'il impliquait une modification du parking souterrain.

4.

Les recourantes contestent l'arrêt attaqué en tant qu'il conclut à la conformité au droit de la modification du projet autorisé le 3 mars 2008. Elles soutiennent qu'en raison de l'importance des modifications apportées au projet initial, la demande d'autorisation de construire du 25 octobre 2012 aurait dû être considérée comme un nouveau projet.

La cour cantonale a relevé que les deux corps de construction avaient quasiment la même emprise au sol que ceux du projet initial autorisé, que les hauteurs culminaient aux cotes 1567 et 1571 et se tenaient aux valeurs indiquées sur les plans du 23 avril 2007 et que l'orientation des corps du chalet était identique. Le tunnel d'accès avait certes été élargi, mais il était identique dans ses modalités de construction en sous-sol. Il en allait de même du garage, dont le plan original prévoyait 9 places de parc avec le départ de l'escalier de secours, alors que le plan 422.12 en compte 10, complétées de 7 places à la cote 1548 dans un sous-sol qui permet d'atteindre l'ascenseur et l'escalier conduisant aux étages, évitant ainsi le tunnel dessiné entre les cotes 1548 et 1559.49 sur le plan de coupe P.04 dans la série 06-11. Elle en a déduit se trouver en présence non pas d'un nouveau projet, mais d'un projet modifié.

Les recourantes se bornent à substituer à cette appréciation celle de l'architecte auquel elles ont soumis le projet de modification litigieux. Or, cet avis n'a pas valeur d'expertise, mais celle d'un allégué d'une partie (ATF 132 III 83 consid. 3.4 p. 87; 127 I 73 consid. 3f/bb p. 81). Le fait que la cour cantonale n'en a pas fait expressément mention dans l'arrêt attaqué ne signifie pas encore qu'elle l'aurait ignoré dès lors qu'il figure au dossier. De même, que cet architecte ait conclu être en présence non pas d'une modification du projet autorisé mais d'un nouveau projet ne permet pas encore de considérer comme arbitraire la solution inverse à laquelle est parvenue la cour cantonale. Il incombait aux recourantes d'indiquer les faits qui auraient été constatés de manière inexacte, respectivement les éléments dudit rapport qui n'auraient de manière insoutenable pas été pris en considération et qui auraient dû amener la cour cantonale à suivre leur point de vue. On cherche en vain une démonstration en ce sens dans le recours qui revêt, sur ce point, un caractère largement appellatoire inconciliable avec les exigences de motivation accrues requises lorsque le Tribunal fédéral examine l'arrêt attaqué sous l'angle de l'arbitraire.

L'augmentation de densité dont la cour cantonale aurait omis de tenir compte ne suffit pas à considérer qu'il s'agirait d'un nouveau projet étant donné qu'elle interviendrait dans le volume bâti autorisé. Quant aux éléments relevés par les recourantes dans leur réplique, ils auraient déjà pu l'être dans l'acte de recours de sorte qu'ils ne sauraient être pris en considération; la réplique ne doit en effet pas servir à compléter ou à améliorer le recours, mais à répondre aux arguments développés par la partie adverse (cf. ATF 135 I 19 consid. 2.2 précité). Les critiques adressées à cet égard à l'arrêt attaqué ne satisfont pas aux exigences de motivation requises.

5.

Les recourantes considèrent que, même en tant que projet modifié, la demande d'autorisation de construire litigieuse devait être examinée sous l'angle de l'art. 75b Cst.

La cour cantonale a certes reconnu que le Conseil d'Etat aurait dû examiner la cause sous l'angle de la limitation des résidences secondaires (ATF 139 II 246 consid. 11 p. 259 ss; arrêt 1C_7/2013 du 13 juin 2013 consid. 2). Il apparaissait toutefois qu'au moment où la décision a été prise, le détenteur du permis avait fait usage de cette autorisation en commençant l'exécution des travaux approuvés et que sa demande de modification se présentait comme une adaptation du projet en force qui n'était pas soumis à ce droit et qu'il ne tombait pas non plus, vu les caractéristiques inchangées de sa partie servant à l'habitation, sous le coup du nouveau droit interdisant toute nouvelle résidence secondaire à partir du 12 mars 2012.

Cette argumentation ne saurait être suivie. La demande de permis de construire litigieuse a en effet été déposée le 15 octobre 2012 de sorte que l'art. 75b Cst. s'appliquait à cette date. Elle porte toutefois non pas sur un nouveau projet mais sur la modification d'un projet autorisé avant l'adoption de cette nouvelle norme constitutionnelle. L'art. 75b Cst. ne règle pas la question de la modification

d'un projet de construction d'une résidence secondaire valablement autorisé avant son entrée en vigueur. L'ordonnance fédérale sur les résidences secondaires du 22 août 2012 (RS 702), qui s'applique aussi longtemps que la loi fédérale d'exécution n'est pas entrée en force dans la mesure où elle précise le champ d'application de l'art. 75b Cst. de manière admissible (cf. arrêt 1C_68/2014 du 15 août 2014 consid. 4.1 destiné à la publication), ne renferme aucune disposition expresse à ce propos. Le projet de loi fédérale sur les résidences secondaires, qui traite cette question à son art. 12 en proposant deux variantes, l'une admettant la rénovation, la transformation et la reconstruction des logements créés selon l'ancien droit sans restriction d'utilisation, l'autre admettant ces possibilités dans les limites des surfaces utiles

principales préexistantes, n'a pas été adopté. Le Tribunal fédéral a considéré que, dans l'intervalle, la conformité à l'art. 75b Cst. d'un projet visant à modifier une construction vouée à la résidence secondaire devait être examinée au regard de la règle transitoire de l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst. (arrêt 1C_68/2014 du 15 août 2014 consid. 4.2 destiné à la publication), qui introduit une interdiction provisoire de délivrer des autorisations de construire équivalant dans son résultat à une zone réservée au sens de l'art. 27 LAT. Cette interdiction doit être interprétée de manière large de manière à éviter de compromettre la législation d'application à venir (ATF 139 II 243 consid. 10.5 p. 257). Ainsi, le Tribunal fédéral a estimé que si le projet de modification entraînait une augmentation de la surface au sol habitable utilisée comme résidence secondaire, il n'était pas admissible au regard de l'art. 75b Cst. et l'autorisation de construire y relative devait être déclarée nulle (arrêt 1C_68/2014 du 15 août 2014 consid. 5 destiné à la publication).

En l'occurrence, le projet modifié aurait une surface brute de plancher utile de 520,41 mètres carrés déterminée suivant les critères du droit cantonal. Selon le Conseil d'Etat, la modification dont est recours possède à quelques 10 mètres carrés près la même surface brute de plancher que le projet autorisé entré en force. On ignore toutefois comment il est parvenu à ce résultat, sachant que l'intimé a dû recourir à un transfert de densité d'une surface de 304 mètres carrés pour être réglementaire, ce qui n'était pas le cas pour le projet autorisé. Il ressort par ailleurs de l'arrêt rendu par cette même autorité le 12 mars 2010 dans la cause A1 09 154, dont les recourantes ont produit un extrait en annexe à leur recours, que la surface brute de plancher utile du projet initial se chiffrait à 377,23 mètres carrés. Le calcul de densité relatif au projet autorisé le 3 mars 2008 ne figure pas au dossier. En l'absence de cette pièce, il n'est pas possible de vérifier si le projet modifié implique ou non une augmentation des surfaces au sol habitable alors que tel semble être le cas. L'arrêt attaqué ne contient pas les éléments de fait déterminants qui permettraient à la Cour de céans de statuer en connaissance de cause sur le grief

tiré de la non-conformité du projet à l'art. 75b Cst., comme l'exige l'art. 112 al. 1 let. b LTF.

Dans ces conditions, il convient d'admettre le recours, d'annuler l'arrêt attaqué en tant qu'il porte sur le permis de construire délivré par le Conseil communal de Bagnes à l'intimé le 27 décembre 2012 ainsi que sur les frais de justice des deux instances cantonales et de renvoyer la cause à la Cour de droit public pour qu'elle rende une nouvelle décision qui tiendra compte de la jurisprudence rendue dans la cause 1C_68/2014 (art. 112 al. 3 LTF), étant précisé qu'elle pourra soit instruire elle-même ce point et rendre un nouvel arrêt, soit annuler la décision du Conseil d'Etat et lui renvoyer l'affaire pour nouvelle décision (art. 60 al. 1 et 80 al. 1 let. e LPJA).

L'admission du recours sur ce point dispense la Cour de céans d'examiner les autres griefs adressés à l'encontre de l'arrêt attaqué en tant qu'il confirme la décision communale du 27 décembre 2012.

6.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours dans la mesure où celui-ci est recevable. Les frais judiciaires sont répartis entre les recourantes et l'intimé dans la mesure où ils ne peuvent être mis à la charge de la Commune de Bagnes (art. 65 al. 1 et 66 al. 1 et 4 LTF). Les recourantes qui obtiennent partiellement gain de cause ont requis des dépens. En principe, il ne se justifie pas d'accorder des dépens à une partie non assistée d'un mandataire professionnel (ATF 133 III 439 consid. 4 p. 446). Il est toutefois dérogé à cette règle lorsque celle-ci rend vraisemblable avoir dû consacrer un temps anormalement élevé et engager des dépenses particulières pour la défense de ses intérêts (cf. ATF 129 II 297 consid. 5 p. 304). Tel est le cas en l'espèce. Cela étant, les dépens partiels que les recourantes seraient en droit de faire valoir seront compensés avec ceux que l'intimé pourrait se voir allouer. La Commune de Bagnes, qui voit sa décision du 10 novembre 2012 définitivement confirmée, ne saurait prétendre à des dépens partiels en l'absence de circonstances particulières propres à justifier de s'écarter de la règle posée à l'art. 68 al. 3 LTF; vu sa propre attitude dans cette affaire, elle ne

saurait être suivie lorsqu'elle allègue que les nombreuses écritures et demandes confuses des recourantes mélangeant les procédures ont rendu la cause complexe et l'ont obligée à se faire représenter par un avocat.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis dans la mesure où il est recevable. L'arrêt attaqué est confirmé en tant qu'il porte sur la prolongation du permis de construire accordée par le Conseil communal de Bagnes le 10 novembre 2012. Il est annulé en tant qu'il rejette le recours de droit administratif formé par B._____ et l'hoirie A._____ contre la décision du Conseil d'Etat du canton du Valais du 5 juin 2013 qui confirme la décision du Conseil communal de Bagnes du 27 décembre 2012 et en tant qu'il porte sur les frais et dépens des procédures de recours cantonales. La cause est renvoyée à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais pour nouvelle décision au sens des considérants.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis pour moitié à la charge des recourantes et pour moitié à la charge de l'intimé.

3.

Les dépens dus aux recourantes et à l'intimé sont compensés.

4.

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

Lausanne, le 6 octobre 2014

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

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Parmelin