

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_387/2013

Arrêt du 7 février 2014

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président, Aemisegger et Chaix.

Greffière: Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

A. _____ et B. _____, représentés par Me Jean-Pierre Gross, avocat,
recourants,

contre

C. _____, représenté par Me Ludivine Détienne, avocate,
intimé,

Commune de Bagnes, Administration communale, Secrétariat, 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 construire; défaut d'opposition,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 28 mars 2013.

Faits:

A.

Par avis publié au Bulletin officiel du canton du Valais le 13 juillet 2012, l'administration communale de Bagnes a mis à l'enquête publique la demande déposée par C. _____ pour "la démolition et la reconstruction d'une habitation avec agrandissement, parking enterré et création de forages géothermiques sur les parcelles n° 2150, 2151, 2154 [du registre foncier communal] (Projet selon art. 3 et 30 LC)". Cette publication mentionnait un délai de 30 jours pour former opposition.

Le Conseil communal de Bagnes a délivré l'autorisation de construire sollicitée et rejeté l'opposition qui avait été formée, par décision du 31 août 2012.

Le 4 septembre 2012, A. _____ et B. _____, propriétaires de la parcelle voisine n° 3295, ont déclaré faire opposition à ce projet, affirmant que le délai légal y relatif de 30 jours pour ce faire partait de la pose des gabarits entre les 20 et 23 août 2012, au lieu du jour de la publication dans le Bulletin officiel. Par décision du 2 octobre 2012, le Conseil communal de Bagnes a déclaré l'opposition irrecevable pour cause de tardiveté. Le Conseil d'Etat du canton du Valais a rejeté le recours formé par les intéressés contre la décision communale d'irrecevabilité, par décision du 28 novembre 2012. A. _____ et B. _____ ont interjeté recours contre cette décision auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal), qui l'a rejeté en tant que recevable, par arrêt du 28 mars 2013. Elle a considéré en substance que la publication dans le Bulletin officiel était conforme à l'art. 37 de la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996 (LC; RSVS 705.1).

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ et B. _____ demandent principalement au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt du 28 mars 2013 en ce sens que le permis de démolir et de construire délivré le 31 août 2012 est nul, subsidiairement annulé. A titre subsidiaire, ils concluent à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à l'instance précédente pour

nouvelle décision au sens des considérants.

Invités à déposer des observations, le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat valaisan renoncent à se déterminer, alors que la Commune de Bagnes et l'intimé concluent au rejet du recours. Les recourants ont renoncé à répliquer.

Par ordonnance du 23 mai 2013, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif présentée par les recourants.

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 de l'aménagement du territoire et 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.

Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal (art. 89 al. 1 let. a LTF). En tant que propriétaires d'une parcelle directement voisine du projet, A. _____ et B. _____ sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué confirmant l'irrecevabilité de leur opposition à un projet de construction, qu'ils tiennent en particulier pour non conforme à l'art. 75b Cst. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Ils ont dès lors qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont par ailleurs réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2.

Les recourants reprochent au Tribunal cantonal d'avoir appliqué de manière arbitraire l'art. 37 LC régissant la procédure en matière d'enquête publique.

2.1. 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). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF.

2.2. Les recourants soutiennent d'abord que l'avis paru dans le Bulletin officiel est trompeur et ne correspond pas à la "nature du projet" au sens de l'art. 37 let. b LC.

2.2.1. Selon la jurisprudence cantonale, une autorisation de construire délivrée au terme d'une procédure d'enquête publique ne peut plus être remise en cause, du moins lorsque les plans étaient suffisamment explicites et que l'avis d'enquête publique contenait les éléments objectivement nécessaires (RVJ 1990 p. 39 consid. 2a p. 40).

Le contenu de cet avis est réglé par l'art. 37 LC, aux termes duquel la publication doit contenir le nom du requérant et de l'auteur du projet (let. a), la désignation exacte de la parcelle (numéro, plan et nom local), les coordonnées de la carte topographique, le nom du propriétaire et la nature du projet (let. b), l'affectation de la zone et l'indication des dispositions spéciales relatives à la construction pour les plans d'aménagement détaillés ou les plans de quartier (let. c), l'indication que le projet comporte des dérogations par rapport à la législation en vigueur, notamment à l'article 24 LAT (let. d), l'indication du lieu et de la date du dépôt du dossier et de la possibilité de faire opposition avec mention du délai d'opposition (let. e).

2.2.2. En l'espèce, le Tribunal cantonal a considéré que la description figurant dans le Bulletin officiel correspondait strictement au projet dont les plans illustrent exactement la démolition du seul chalet préexistant sur la parcelle n° 2150, sa reconstruction dans les mêmes gabarits que l'ancien, l'édification d'un chalet sur le n° 2151 et celle d'un chalet sur le n° 2154, que complète un niveau de parking enterré pour respectivement quatre et trois véhicules avec accès en sous-sol depuis les parcelles n° 2149 et 2985 et le chemin de Nifortsié. Il en a déduit qu'il y avait concordance entre la description du projet dans le Bulletin officiel et sa délimitation dans les plans de juin 2012 que tenait à disposition le bureau communal.

L'avis de mise à l'enquête décrit le projet comme "la démolition et la reconstruction d'une habitation

avec agrandissement, parking enterré et création de forages géothermiques sur les parcelles n° 2150, 2151, 2154 [du registre foncier communal]". Il n'était pas possible pour le lecteur d'en déduire qu'en plus de la reconstruction dans les mêmes gabarits du seul chalet préexistant sur la parcelle n° 2150, deux nouveaux chalets seraient édifiés, l'un sur la parcelle n° 2151 et l'autre sur la parcelle n° 2154, aujourd'hui non construites, avec accès en sous-sol depuis les parcelles n° 2149 et 2985. En ne mentionnant que la démolition, la reconstruction et l'agrandissement d'un unique chalet et en omettant de faire figurer la construction de deux nouveaux bâtiments, l'avis d'enquête est incomplet. La cour cantonale a versé dans l'arbitraire en retenant qu'il y avait concordance entre la description du projet dans le Bulletin officiel - qui ne fait état que d'un bâtiment - et les plans - qui en comprennent trois -. L'argumentation du Tribunal cantonal est en contradiction manifeste avec la situation effective, dans la mesure où l'avis de mise à l'enquête ne transcrit pas la nature exacte du projet au sens de l'art. 37 let. b LC et ne

contient pas le nombre de bâtiments à édifier, élément objectivement nécessaire au sens de la jurisprudence cantonale précitée.

Enfin, cette description inexacte a une incidence particulière sur les recourants, propriétaires de la parcelle voisine sise à l'est du bien-fonds n° 2151; en effet à la lecture de l'avis paru au Bulletin officiel ils pouvaient s'attendre à "la démolition et à la reconstruction avec agrandissement" de l'habitation existante sur la parcelle n° 2150, située à environ 35 m de leur chalet, alors qu'en réalité le projet prévoit encore l'édification de deux nouveaux chalets, l'un sur la parcelle n° 2151 à environ 12 m à l'ouest du leur et l'autre sur la parcelle n° 2154 à environ 15 m au nord du leur. Même si un voisin diligent ayant consulté les plans n'aurait pas été trompé, la simple lecture de l'avis de mise à l'enquête pouvait induire les recourants en erreur, ce d'autant plus que la commune n'a pas fait poser de gabarits durant la mise à l'enquête.

2.3. Les recourants dénoncent encore le fait que les gabarits ont été posés après l'expiration du délai de mise à l'enquête publique. Ils se plaignent d'une application arbitraire de l'art. 38 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC; RSVS 705.100).

2.3.1. Conformément à l'art. 38 al. 1 OC, l'autorité compétente peut exiger la pose de gabarits pour indiquer l'implantation et les dimensions extérieures de la construction ou de l'installation projetée. Les gabarits doivent, notamment aux angles du bâtiment, indiquer la hauteur des façades (intersection de la façade avec la ligne de toiture et inclinaison de cette ligne). L'alinéa 2 de cette disposition prévoit qu'en l'absence d'opposition et sous réserve de décision contraire de l'autorité compétente, les gabarits doivent être enlevés à l'expiration du délai d'enquête publique. Quant à l'alinéa 3, il dispose que lorsqu'au moment de l'enquête publique d'un projet, les gabarits ne sont pas posés de manière réglementaire, ou diffèrent de manière essentielle des plans de construction, le défaut doit être corrigé et une nouvelle publication indiquant un nouveau délai d'opposition doit avoir lieu.

L'art. 15 let. a du règlement de construction de la commune de Bagnes de décembre 1999 prévoit que, pour les constructions nouvelles et les agrandissements, la pose de gabarits peut être exigée à la demande des voisins ou de la commune dès l'ouverture de l'enquête publique. Le délai d'enquête n'est pas prolongé.

2.3.2. En l'occurrence, le Tribunal cantonal a jugé que l'usage qu'a fait le Conseil communal de la faculté d'ordonner la mise en place de gabarits n'interfère pas sur l'application des prescriptions régissant la publication d'une demande; l'appréciation que peut avoir le voisin de la pose de gabarits par rapport à celle qu'il doit déduire de la lecture des plans s'il les consulte à temps n'est pas de nature à justifier son omission de faire opposition dans le délai. Dès lors que l'examen des plans, dessinés à 1/100 ème, permettait de se rendre compte des volumes projetés par rapport aux immeubles voisins et au terrain naturel, la mise en place de gabarits n'était pas de nature à faire courir un nouveau délai équivalent à celui de l'enquête publique, ce que précise d'ailleurs l'art. 15 let. a du règlement communal.

Les recourants soutiennent que si l'autorité communale opte pour la pose de gabarits, elle doit la mettre en oeuvre conformément au but et à l'esprit de la disposition légale, donc avant l'expiration du délai d'opposition au projet.

2.3.3. A teneur de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Il appartient ainsi au constructeur de présenter une demande de permis de construire contenant les plans et calculs nécessaires suivant le projet concerné; quant au droit cantonal, il règle les détails de la procédure, notamment la question d'une éventuelle mise en place de gabarits (Alexander Ruch, in Commentaire LAT, 2010, n. 43 ad art. 22). Afin d'assurer l'information des milieux intéressés, la demande de permis de construire doit être

publiée; si cette publication n'intervient qu'après l'octroi de l'autorisation, elle ne remplit pas sa fonction et contrevient ainsi au droit fédéral (Ruch, op. cit., n. 45 ad art. 22).

A la différence de certaines lois cantonales (cf. Peter Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 5^{ème} édition 2008, p. 330), l'art. 38 OC ne prescrit pas la pose systématique de gabarits avant l'ouverture de l'enquête publique. La jurisprudence cantonale a d'ailleurs rappelé que, sauf disposition communale contraire, une telle mesure est une question d'opportunité qui relève du pouvoir discrétionnaire des autorités concernées et l'on ne saurait donc en déduire un droit subjectif en faveur l'intéressé (RVJ 2003 p. 45 consid. 3b). Le caractère dispositif de l'art. 38 OC ne signifie cependant pas encore que, lorsque l'autorité compétente a exigé le "profillement", une telle mesure demeure sans conséquence juridique. En effet, lorsque la pose de gabarits a été ordonnée, cela signifie que l'autorité considérait cette mesure comme étant nécessaire à la procédure d'enquête publique. Or si cette procédure s'est déroulée sans mise en place de gabarit, le délai pour former opposition n'a pas pu commencer à courir (ATF 115 la 21 consid. 3b p. 26; Hänni, op. cit., p. 332; Zen-Ruffinen/ Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n° 918 p. 402; Nicolas Michel, Droit public de la construction, 1997,

n° 1469 p. 291). L'art. 38 al. 3 1^{ère} hypothèse OC est conforme à ce principe puisqu'il impose un nouveau délai d'opposition lorsque les gabarits n'ont pas été posés "de manière réglementaire", à savoir lorsqu'ils n'ont pas été placés alors qu'ils auraient dû l'être. En outre, en prescrivant que les gabarits doivent être enlevés "à l'expiration du délai d'enquête", l'art. 38 al. 2 OC insiste sur l'importance d'une coïncidence chronologique entre publication et pose des gabarits.

En interprétant l'art. 38 OC de manière restrictive, sans le placer dans le contexte général de l'enquête publique et sans tenir compte du but d'information inhérent à la pose de gabarits, la cour cantonale a violé de manière manifeste le sens et le but de la disposition en question. Le résultat auquel elle est parvenue doit être qualifié d'arbitraire et l'arrêt cantonal annulé.

2.4. Par conséquent, il y a lieu d'admettre le recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs traitant de la violation des art. 9 et 75b Cst. ainsi que de l'application arbitraire de l'art. 37 let. d LC. L'arrêt attaqué et la décision du Conseil d'Etat du 28 novembre 2012 sont annulés. Le vice entachant la procédure de mise à l'enquête a empêché les recourants de faire valoir leurs droits, de sorte qu'il entraîne l'annulation de l'autorisation de construire délivrée le 31 août 2012 ainsi que de la décision du 2 octobre 2012 du Conseil communal déclarant l'opposition des recourants tardive. La cause est renvoyée au Conseil communal pour qu'il entre en matière sur l'opposition formée par les recourants le 4 septembre 2012 et examine la pertinence des motifs soulevés (art. 107 al. 2 LTF).

3.

Aucun frais ne peut être mis à la charge de la commune de Bagnes (art. 66 al. 4 LTF); les frais judiciaires sont donc supportés pour moitié par l'intimé (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Les recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un avocat, ont droit à des dépens, à la charge de l'intimé et de la Commune de Bagnes (art. 68 al. 1 et 2 et art. 66 al. 5 par renvoi de l'art. 68 al. 4 LTF). La cause sera renvoyée à l'instance précédente pour qu'elle statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé, de même que la décision du Conseil d'Etat du 28 novembre 2012 ainsi que l'autorisation de construire du 31 août 2012. La cause est renvoyée au Conseil communal de Bagnes pour nouvelle décision au sens des considérants.

2.

Les frais judiciaires pour la procédure fédérale, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge de l'intimé.

3.

Une indemnité de dépens de 2'500 francs est allouée aux recourants, à la charge de l'intimé et de la Commune de Bagnes, pris solidairement entre eux.

4.

La cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il statue sur les frais et les dépens de la procédure cantonale.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires 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 7 février 2014

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

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Tornay Schaller