

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.635/2002/col

Arrêt du 12 mars 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties

A. _____,
recourante, représentée par Me Philippe Pont, avocat, case postale 788, 3960 Sierre,

contre

B. _____ Sàrl,
intimée, représentée par Me Yves Donzallaz, avocat, avenue de Tourbillon 3, case postale 387, 1951 Sion,
Commune de Lens, 1978 Lens, représentée par
Me Laurent Schmidt, avocat, rue des Vergers 4,
case postale 1296, 1951 Sion,
Conseil d'Etat du canton du Valais,
Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais,
Cour de droit public, Palais de Justice,
avenue Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet

autorisation de construire; distance aux limites; frais de justice,

recours de droit public contre l'arrêt de la Cour de
droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais
du 30 octobre 2002.

Faits:

A.

H. _____ est propriétaire de la parcelle n° 2872 du cadastre de la commune de Lens, au lieu-dit "Les Ehrepis", à Crans-sur-Sierre. Cette parcelle de 825 mètres carrés est classée en zone de l'ordre dispersé 2A, régie par les art. 35.1 à 35.4 du règlement intercommunal sur les constructions des cinq communes du Haut-Plateau (RIC) approuvé par l'assemblée primaire de Lens le 8 février 1998 et homologué par le Conseil d'Etat du canton du Valais le 19 août 1998.

Par avis paru au Bulletin officiel du 20 juillet 2001, la Municipalité de Lens a soumis à l'enquête publique une demande d'autorisation de construire un chalet sur cette parcelle, déposée le 12 juillet 2001 par le bureau d'architecture B. _____ Sàrl. Ce projet a suscité l'opposition de la propriétaire voisine à l'est, A. _____; elle faisait valoir en substance que la distance frontale arrière de 7 mètres fixée par l'art. 35.3 let. b RIC n'était pas respectée, que le dossier de mise à l'enquête était incomplet et que la distance du garage et de la cave par rapport à la limite de propriété de la parcelle voisine au nord n'était pas mentionnée, empêchant ainsi de vérifier leur conformité au règlement.

Par décision du 4 octobre 2001, le Conseil municipal de Lens a rejeté l'opposition et délivré l'autorisation de construire sollicitée, après avoir complété le dossier d'enquête. Il a considéré que la distance frontale arrière pouvait être ramenée à 6 mètres, selon l'art. 32.3 let. b RIC régissant la zone d'habitations familiales 1A, conformément à l'art. 32.5 RIC, qui permet d'appliquer à la zone de l'ordre dispersé 2A les normes relatives à la zone d'habitations familiales 1A. Il a par ailleurs admis que le garage enterré pouvait être érigé en limite de propriété dès lors que la partie nord de la dalle se situait en-dessous du terrain naturel.

Statuant le 22 mai 2002, le Conseil d'Etat du canton du Valais a rejeté le recours formé contre cette décision par A. _____. Cette dernière a recouru en vain auprès du Tribunal cantonal valaisan (ci-après: le Tribunal cantonal ou la cour cantonale). Dans son arrêt rendu le 30 octobre 2002, cette

autorité a considéré que l'application de l'art. 32.5 RIC dans le cas d'espèce, même si elle pouvait paraître insolite, ne conduisait pas à un résultat arbitraire. Elle a constaté que tous les documents manquants avaient été produits par la requérante et que la profondeur du saut-de-loup prévu en façade nord ressortait du plan du rez-de-chaussée, sans qu'il soit nécessaire d'exiger de compléter le dossier sur ce point. Elle a confirmé la décision attaquée en tant qu'elle mettait à la charge de A._____ l'intégralité des frais de justice dès lors que les conclusions de cette dernière avaient été entièrement rejetées.

B.

Agissant par la voie du recours de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Selon elle, l'art. 32.5 RIC ne reposerait sur aucun motif sérieux et violerait l'interdiction de l'arbitraire consacrée à l'art. 9 Cst.; son application conduirait à des aberrations que le législateur communal ne pourrait avoir voulues. Le Conseil d'Etat, puis le Tribunal cantonal auraient par ailleurs méconnu le principe général suivant lequel l'autorité administrative qui génère par son comportement illégal un recours d'un administré de bonne foi doit supporter la partie des frais afférente à son comportement incorrect, en mettant à sa charge la totalité des frais de la procédure de recours alors que le dossier de mise à l'enquête était incomplet.

Le Tribunal cantonal a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat et la Commune de Lens concluent au rejet du recours. B._____ propose également de le rejeter "dans la faible mesure de sa recevabilité".

C.

Par ordonnance du 16 janvier 2003, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la demande d'effet suspensif présentée par la recourante.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

En vertu de l'art. 34 al. 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), seule la voie du recours de droit public est ouverte contre l'octroi d'un permis de construire en zone à bâtir dès lors que la recourante se plaint d'une application arbitraire de normes communales de police des constructions et de règles cantonales de procédure sur la répartition des frais judiciaires (cf. ATF 123 II 88 consid. 1a/cc p. 92 et les arrêts cités).

A._____ est directement touchée par l'arrêt attaqué dans la mesure où il confirme la prise en charge exclusive des frais de justice de première instance par la recourante. En tant que propriétaire voisine, elle est en principe habilitée à dénoncer une application arbitraire des normes réglementaires sur les distances aux limites, s'agissant de règles mixtes destinées également à protéger au moins accessoirement les voisins (ATF 118 la 232 consid. 1b p. 235; 117 la 18 consid. 3b p. 20; 115 Ib 456 consid. 1e p. 462 et les arrêts cités). Vu l'issue du recours, la question de savoir si elle est concrètement touchée par la violation alléguée (cf. ATF 121 I 267 consid. 2 p. 268 et les arrêts cités) peut demeurer ouverte.

2.

La recourante se plaint d'une interprétation arbitraire du règlement intercommunal des constructions. Selon elle, l'art. 32.5 RIC, qui permet d'étendre l'application des normes régissant la zone 1A à la zone 2A, ne reposerait sur aucun motif sérieux et violerait l'interdiction de l'arbitraire consacrée à l'art. 9 Cst.; de plus, son application conduirait à des aberrations que le législateur communal ne pourrait avoir voulues.

2.1 Selon la jurisprudence, une réglementation ou une norme viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire si elle ne repose pas sur des motifs objectifs sérieux ou si elle est dépourvue de sens et de but (ATF 124 I 297 consid. 3b p. 299 et les arrêts cités). Dans ces limites, le législateur communal ou cantonal dispose d'un pouvoir formateur étendu (ATF 117 la 97 consid. 3a p. 101). Pour le surplus, saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'examine que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des dispositions légales cantonales (cf. ATF 119 la 21 consid. 1a p. 25, 115 la 120 consid. 2c p. 122, 112 la 198 consid. 1b p. 201, 103 la 426 consid. 4b p. 431 et les arrêts cités). Il ne s'écarte donc de la solution retenue que si celle-ci se révèle insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'interprétation retenue n'est pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution apparaît possible, voire préférable (ATF 121 I 113 consid. 3a et les arrêts cités). En outre,

l'annulation de la décision attaquée ne se justifie que si celle-ci est arbitraire dans son résultat (ATF 128 I 273 consid. 2.1 p. 275 et les arrêts cités).

2.2 Selon l'art. 35.1 RIC, la zone 2A est réservée à l'habitation, aux commerces et aux constructions artisanales n'émettant pas de nuisances, à l'exclusion des établissements industriels. L'ordre dispersé est obligatoire et la densité de construction n'excédera pas le 0,4. A teneur de l'art. 35.2

RIC, la longueur maximum ne dépassera pas 22 mètres, la hauteur maximum sera de 14,50 mètres et le nombre d'étages est limité à 2. L'art. 35.3 let. a RIC fixe à 5 mètres la distance latérale minimum à respecter par rapport à la limite de propriété voisine, cette distance pouvant être réduite à 4 mètres pour des immeubles dont la hauteur ne dépasse pas 10,50 mètres. L'art. 35.3 let. b RIC fixe à 11 mètres, respectivement à 7 mètres les distances frontales minimum à observer entre la limite de propriété voisine et la façade principale, d'une part, et entre la limite de propriété voisine et la façade arrière, d'autre part. Selon l'art. 32.1 RIC, la zone 1A est réservée à l'habitation, aux commerces et aux constructions artisanales n'émettant pas de nuisances, à l'exclusion des établissements industriels. L'ordre dispersé est obligatoire et le nombre de logements est limité à 2. A teneur de l'art. 32.2 RIC, la longueur et la hauteur des constructions ne sont pas limitées, alors que le nombre d'étages est limité à 2 au maximum. L'art. 32.3 let. b RIC fixe à 10 mètres, respectivement à 6 mètres les distances frontales minimum à observer entre la propriété voisine et la façade principale, d'une part, et entre la propriété voisine et la façade arrière, d'autre part. L'art. 32.5 RIC prévoit que les normes relatives à cette zone peuvent être appliquées dans les zones 1B, 1C, 2A, 2B, 3 et 4. La densité de construction sera la même que celle de la zone correspondante.

2.3 L'art. 35.3 let. b RIC est clair en tant qu'il fixe à 7 mètres la distance frontale à respecter entre la limite de propriété et la façade arrière des constructions érigées dans la zone 2A. L'art. 32.5 RIC est non moins clair en tant qu'il autorise l'application des normes relatives à la zone 1A aux autres zones à bâtir mentionnées dans cette disposition, dont la zone 2A, sous réserve de la densité de construction qui doit correspondre à celle de la zone correspondante. La question à résoudre n'est donc pas tant l'interprétation à donner de l'une ou l'autre de ces dispositions, que la délimitation de leur champ d'application respectif dans la mesure où l'application de l'art. 32.5 RIC reviendrait à exclure celle de l'art. 35.3 let. b RIC au profit de l'art. 32.3 let. b RIC.

Selon la Commune de Lens, le but de l'art. 32.5 RIC est de permettre aux propriétaires de terrains situés dans l'une des zones à bâtir mentionnées dans cette disposition de réaliser des maisons familiales de deux logements aux mêmes conditions que les propriétaires de parcelles sises en zone 1A, sous réserve de la densité de construction. En d'autres termes, les propriétaires de terrains classés dans les zones 1B, 1C, 2A, 2B, 3 et 4 auraient le choix de construire un bâtiment comportant plus de deux logements, à la condition de respecter les règles propres à la zone considérée, ou de réaliser une maison familiale de deux logements au maximum, dans le respect des normes régissant la zone 1A. L'interprétation faite par le Conseil municipal de Lens de l'art. 32.5 RIC permet ainsi de donner un sens raisonnable à cette disposition, sans pour autant vider de leur substance les règles relatives aux distances spécifiques aux zones à bâtir visées par cette disposition, puisque celles-ci resteraient applicables aux projets de constructions de plus de deux logements ou de deux logements comportant plus de deux étages. Dans cette mesure, elle ne saurait être taxée d'arbitraire.

3.

La recourante reproche au Conseil d'Etat, puis au Tribunal cantonal d'avoir méconnu le principe juridique suivant lequel l'autorité administrative qui génère par son comportement illégal un recours d'un administré de bonne foi doit supporter la partie des frais afférente à son comportement incorrect, en mettant la totalité des frais de la procédure à sa charge; elle prétend qu'une partie de ces frais aurait dû être imputée à la Commune de Lens dans la mesure où celle-ci l'aurait contrainte à recourir en statuant sur la base d'un dossier incomplet.

3.1 La répartition des frais judiciaires est réglée à l'art. 89 de la loi valaisanne du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). Cette disposition prévoit qu'en règle générale, la partie qui succombe en cas de recours supporte les frais (al. 1). Si elle n'est que partiellement déboutée, les frais sont réduits. A titre exceptionnel, les frais peuvent être remis totalement ou partiellement (al. 2).

3.2 Le juge dispose d'une grande marge d'appréciation dans l'application de cette norme et le Tribunal fédéral ne saurait intervenir qu'en cas d'abus ou d'excès du pouvoir d'appréciation, notamment si la décision ne peut se justifier par des raisons objectives (ATF 98 Ib 506 consid. 2 p. 509/510; voir également arrêt du Tribunal fédéral du 24 juin 1974, consid. 3 reproduit dans la RVJ 1974 p. 28, concernant l'application de l'art. 302 de l'ancien Code de procédure civile valaisan). Pour déterminer quelle est la partie qui succombe et quelle est celle qui obtient gain de cause, le Conseil d'Etat, puis le Tribunal cantonal pouvaient sans arbitraire tenir compte du sort donné aux conclusions de la recourante (cf. s'agissant de la pratique du Tribunal fédéral relative à l'art. 156 al. 1 OJ; ATF 128 II 90 consid. 2b p. 94; 123 V 156 consid. 3c p. 158; 113 Ib 155 consid. 4 p. 156). Or, ni l'une ni l'autre de ces autorités n'ont appliqué cette règle de manière insoutenable en considérant que la recourante avait été entièrement déboutée et qu'il convenait ainsi en principe de mettre l'intégralité des frais de recours à sa charge.

3.3 Seul reste à examiner si une exception à la règle posée à l'art. 89 al. 1 LPJA devait être admise,

par une imputation partielle des frais à la charge de la Commune de Lens, sous prétexte que cette dernière aurait induit la recourante à recourir en statuant sur la base d'un dossier d'enquête incomplet, que ce soit en vertu du principe évoqué par celle-ci, de l'art. 89 al. 2 LPJA ou de l'art. 88 al. 5 LPJA, qui permet à l'autorité de faire supporter les frais inutiles à celui qui les a provoqués. Selon la pratique cantonale, une dérogation à la règle générale de l'art. 89 al. 1 LPJA sous la forme d'une remise totale ou partielle des frais suppose une situation exceptionnelle (Jean-Claude Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, RDAF 1989 p. 256, qui se réfère à un arrêt du Tribunal cantonal du 19 octobre 1982 paru à la RVJ 1982 consid. 3). L'application restrictive de l'art. 89 al. 2 LPJA est en accord avec celle faite par le Tribunal fédéral de l'art. 156 al. 3 OJ, qui permet de déroger à l'art. 156 al. 1 OJ lorsque la partie qui succombe pouvait de bonne foi se croire fondée à procéder en justice à cause de l'attitude contraire au droit de la partie adverse, et de l'art.

156 al. 6 OJ, qui permet de mettre à la charge de la partie qui obtient gain de cause les frais inutiles qu'elle a provoqués (Jean-François Poudret/Suzette Sandoz-Monod, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. V, Berne 1992, n. 4 ad art. 156, p. 147/148, s'agissant de l'application de l'art. 106 al. 3 OJ, et n. 7 ad art. 156, p. 149, s'agissant de l'art. 156 al. 6 OJ).

En l'occurrence, on ne saurait retenir que la Commune de Lens aurait incité la recourante à recourir contre le rejet de son opposition et, partant, qu'elle lui aurait causé des frais inutiles au sens de l'art. 88 al. 5 LPJA, en statuant sur la base d'un dossier incomplet, puisque celle-ci contestait l'autorisation de construire pour d'autres raisons que celles liées aux irrégularités formelles entachant la demande. Il est par ailleurs parfaitement soutenable d'admettre que la recourante aurait de toute manière maintenu son recours si elle avait été invitée à se déterminer sur les pièces complémentaires versées au dossier en cours de procédure. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher au Conseil d'Etat, puis au Tribunal cantonal d'avoir fait preuve d'arbitraire en considérant ne pas se trouver dans une situation exceptionnelle justifiant de déroger au principe de la prise en charge intégrale des frais judiciaires par la partie qui succombe, posé à l'art. 89 al. 1 LPJA. Une solution différente aurait éventuellement pu entrer en considération si les vices qui entachaient la demande d'autorisation de construire constituaient l'unique grief du recours (cf. ATF 114 Ia 254 consid. 5 p. 258).

L'arrêt attaqué échappe sur ce point également à toute critique.

4.

Le recours doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante qui succombe (art. 156 al. 1 OJ). Cette dernière versera en outre une indemnité de dépens à B._____ Sàrl, et à la Commune de Lens, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un mandataire extérieur (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

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

2.

Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.

3.

La recourante versera une indemnité de 1'000 fr. à la Commune de Lens et une indemnité de 1'000 fr. à B._____ Sàrl, à titre de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et de la Commune de Lens, ainsi qu'au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais.

Lausanne, le 12 mars 2003

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

Le président: Le greffier: