

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.27/2006 /viz

Arrêt du 12 juillet 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Fonjallaz.
Greffier: M. Rittener.

Parties
A._____,
recourant, représenté par Me Henri Carron, avocat,

contre

B._____,
Bureau d'architecture C.C._____ et D.C._____,
intimés,
tous les 2 représentés par Me Jacques Evéquoz, avocat,
Commune de Bagnes, Administration communale,
1934 Le Châble VS,
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, av. Mathieu-Schiner 1,
1950 Sion 2.

Objet
procédure de permis de construire,
recours de droit public contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du
Valais, du
23 novembre 2005.

Faits:

A.
C.C._____ et D.C._____ sont propriétaires de la parcelle n° 3792 du registre foncier de
Bagnes (VS), sise en zone à bâtir au lieu-dit Dabonné (Verbier). Par avis paru au Bulletin officiel du
canton du Valais du 26 novembre 1999, ils ont soumis à l'enquête publique quatre demandes
d'autorisation de construire, dont l'une avait pour objet la construction d'un chalet sur la parcelle n°
3792. Le 4 décembre 1999, A._____, propriétaire des parcelles voisines n° 3758 et 4571, s'est
opposé à ce projet, qui a finalement été abandonné. Une nouvelle mise à l'enquête pour une
construction sur la parcelle n° 3792 a eu lieu en 2000; ce projet est lui aussi resté sans suite.

Le 20 mai 2002, le "bureau d'architecture C.C._____ et D.C._____ SA" (ci-après: le bureau
C._____) a déposé, au nom de B._____, une nouvelle demande d'autorisation de construire un
chalet résidentiel sur cette parcelle. Ce projet a été mis à l'enquête publique, par avis paru au
Bulletin officiel du 7 juin 2002. L'autorisation de construire demandée a été délivrée par le Conseil
communal de Bagnes le 5 octobre 2004.

Par avis paru au Bulletin officiel du 2 avril 2004, E._____ a soumis à l'enquête publique une
demande d'autorisation de construire un chalet sur cette même parcelle n° 3792. Le 8 avril 2004,
A._____ a formé une opposition, qu'il a complétée le 17 mai 2004. Le bureau C._____ a retiré
cette demande le 23 novembre 2004.

B.
Le 22 avril 2005, A._____ a demandé à la Commune de Bagnes l'arrêt immédiat des travaux en
cours sur la parcelle n° 3792, ainsi qu'une décision formelle sur son opposition. N'ayant pas obtenu
satisfaction, il a formé un recours administratif contre la Commune de Bagnes devant le Conseil
d'Etat du canton du Valais, lui demandant notamment de constater la nullité de l'autorisation de

construire du 5 octobre 2004. Par décision du 6 juillet 2005, le Conseil d'Etat a déclaré le recours irrecevable sur ce point; il a considéré que A._____ n'avait pas la qualité pour recourir contre la décision communale, dès lors qu'il n'avait pas fait opposition lors de l'enquête publique, sans avoir été empêché de procéder en temps utile.

A._____ a recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal), concluant notamment à la constatation de la nullité de l'autorisation de construire du 5 octobre 2004, subsidiairement à son annulation. En substance, A._____ se plaignait d'une violation de son droit d'être entendu et d'une instruction insuffisante de la cause. Il relevait également des vices affectant la procédure de mise à l'enquête publique et invoquait le fait que les travaux déjà réalisés n'étaient pas conformes aux plans autorisés.

Par arrêt du 23 novembre 2005, le Tribunal cantonal a admis partiellement le recours, en ce qui concerne la non-conformité des travaux réalisés par rapport aux plans approuvés. Il a donc renvoyé la cause à la Commune de Bagnes, pour qu'elle introduise une procédure de régularisation des travaux. En revanche, il a confirmé que A._____ n'était pas recevable à contester l'autorisation de construire, faute d'avoir formé opposition lors de l'enquête publique.

C.

Agissant par la voie du recours de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Il se plaint d'une application arbitraire du droit cantonal et des principes généraux du droit (art. 9 Cst.), ainsi que d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). Il requiert une inspection des lieux. Le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal du canton du Valais ont renoncé à se déterminer. La commune de Bagnes n'a pas formulé des observations; elle conclut néanmoins au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 571 consid. 1 p. 573; 131 I 145 consid. 2 p. 147, 153 consid. 1 p. 156 et les arrêts cités).

1.1 Dans le cadre de son écriture, intitulée "recours de droit public", le recourant soulève un grief relatif à la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61). Invoquant l'art. 12 LLCA, il se plaint du fait que l'avocat des intimés représente des parties entre lesquelles il existerait un conflit d'intérêt; il reproche à l'autorité attaquée d'avoir nié de manière insoutenable l'existence de ce conflit. Dans la mesure où la LLCA ressortit au droit public de la Confédération, ce grief devrait être soulevé par la voie du recours de droit administratif conformément aux art. 97 ss OJ, ce que le recourant demande d'ailleurs à titre subsidiaire. Dans la mesure où le recours répond aux exigences des art. 97 ss OJ, il est susceptible d'être converti à cet égard (ATF 127 II 198 consid. 2a in fine p. 203). Il y a toutefois lieu de constater que la question soulevée est étrangère à l'objet du litige. Elle relève en effet de la procédure disciplinaire, qui est du ressort de l'autorité cantonale de surveillance des avocats (art. 17 ss LLCA). Le recourant n'a pas agi par cette voie et ne prétend au demeurant pas que la violation alléguée enfreindrait arbitrairement une règle cantonale de procédure

applicable en l'espèce. Il n'y a donc pas lieu d'entrer en matière sur ce grief, qui doit être déclaré irrecevable.

1.2 En tant qu'il confirme l'irrecevabilité des griefs formés par le recourant à l'encontre de l'autorisation de construire litigieuse, l'arrêt querellé présente un caractère final (art. 87 OJ). Dès lors que le recours porte uniquement sur ce point, il est recevable à cet égard.

1.3 La qualité pour agir par la voie du recours de droit public est définie à l'art. 88 OJ. Ce recours est ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés. Le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général ou ne visant qu'à préserver des intérêts de fait est en revanche irrecevable (ATF 129 I 113 consid. 1.2 p. 117; 129 II 297 consid. 2.1 p. 300; 126 I 43 consid. 1a p. 44 et les arrêts cités).

En l'occurrence, le recourant dénonce une application arbitraire de normes régissant la procédure de mise à l'enquête qui le protègent, au moins accessoirement, dans ses intérêts de voisin direct de la parcelle litigieuse. Pour le surplus, dès lors que le recourant se prévaut de ses droits de partie en invoquant une violation de son droit d'être entendu, il a un intérêt juridiquement protégé, au sens de l'art. 88 OJ, à obtenir l'annulation de l'arrêt attaqué.

1.4 Le grief relatif à la qualité de partie du "Bureau d'architecture C.C._____ et D.C._____" doit être déclaré irrecevable, dans la mesure où le recourant n'explique pas quel droit constitutionnel serait violé à cet égard, ce qui n'est pas conforme aux exigences minimales de motivation posées par l'art. 90 al. 1 let. b OJ (cf. ATF 130 I 258 consid. 1.3 p. 261, 26 consid. 2.1 p. 31; 125 I 71 consid. 1c p. 76).

1.5 Le recourant sollicite la mise en oeuvre d'une inspection locale. Cette mesure d'instruction ne se justifie cependant pas, vu la nature essentiellement procédurale des questions litigieuses.

2.

Dans des griefs d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu.

2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 s.; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 124 I 48 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités). Si l'intéressé peut en principe s'exprimer sur tous les points importants avant qu'une décision ne soit prise, le droit d'être entendu ne lui confère pas pour autant le droit de prendre position sur l'appréciation juridique des faits (ATF 108 la 293 consid. 4c p. 295). Une exception à ce principe est toutefois admise lorsque l'autorité a l'intention de se fonder sur un motif juridique inconnu des parties et dont celles-ci ne pouvaient prévoir l'adoption (ATF 126 I 19 consid. 2c/aa p. 22; 124 I 49 consid. 3c p. 52; 115 la 94 consid. 1b p. 96 s.; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 381;

Georg Müller, in Aubert et al. (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 29 mai 1874, op. cit., n. 105 ad. art. 4).

Le droit d'être entendu confère en outre à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'un jugement ou une décision défavorable à sa cause soit motivé. Cette garantie tend à donner à la personne touchée les moyens d'apprécier la portée du prononcé et de le contester efficacement, s'il y a lieu, devant une instance supérieure. Elle tend aussi à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue, par là, à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée (ATF 112 la 107 consid. 2b p. 109; voir aussi ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102, 125 II 369 consid. 2c p. 372, 124 II 146 consid. 2a p. 149). L'autorité n'est pas tenue de discuter de manière détaillée tous les arguments soulevés par les parties; elle n'est pas davantage astreinte à statuer séparément sur chacune des conclusions qui lui sont présentées. Elle peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement

la portée de la décision et l'attaquer à bon escient (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 17; 125 II 369 consid. 2c p. 372; 124 II 146 consid. 2a p. 149; 124 V 180 consid. 1a p. 181 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral examine librement si les exigences posées par l'art. 29 al. 2 Cst. ont été respectées (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51, 122 I 153 consid. 3 p. 158 et les arrêts cités).

2.2 En l'espèce, le recourant se dit surpris par le fait que l'autorité attaquée se soit référée à l'arrêt non publié 1A.51/2000 du 9 mai 2000, qui constituerait un élément de fait nouveau sur lequel elle aurait dû l'inviter à se déterminer. Dans la mesure où le recourant était partie à la cause qui a donné lieu à l'arrêt en question, on peut difficilement le suivre lorsqu'il affirme qu'il s'agit pour lui d'un "élément tout à fait nouveau". Quoi qu'il en soit, le Tribunal cantonal ne fonde pas sa décision sur cet arrêt, mais il s'y réfère seulement pour démontrer que le recourant n'en était pas à sa première opposition dans la région. Or, cet élément ressort déjà du dossier, qui établit que le recourant avait fait opposition au projet mis à l'enquête le 26 novembre 1999. La référence litigieuse n'était donc pas décisive pour l'issue de la cause, de sorte que l'autorité attaquée n'a pas violé le droit d'être entendu du recourant en ne l'invitant pas à se déterminer sur ce point.

Le recourant reproche également au Tribunal cantonal d'avoir omis de statuer sur des griefs qu'il avait valablement soulevés, concernant le défaut d'indication de dérogations dans la mise à l'enquête ainsi que la nullité absolue de l'autorisation de construire litigieuse. Ces critiques doivent être rejetées, ne serait-ce qu'en raison du fait que l'autorité attaquée s'est prononcée sur ces moyens, certes succinctement pour le premier (arrêt attaqué, consid. 2c p. 10), mais de manière détaillée pour le second (arrêt attaqué, consid. 2d p. 10 s.). Au demeurant, le Tribunal cantonal n'était pas tenu d'examiner la question du défaut d'indication de dérogations dans la mise à l'enquête, dès lors que le recourant n'était pas recevable à invoquer ce moyen (cf. infra consid. 3.3). Il s'ensuit que les griefs tirés d'une violation du droit d'être entendu doivent être rejetés.

3.

Le recourant soulève divers moyens à l'encontre de la procédure ayant abouti à l'octroi de l'autorisation de construire du 5 octobre 2004. Dans la mesure où il n'a pas formé opposition lors de la mise à l'enquête du projet litigieux, le Tribunal cantonal a considéré que ces griefs étaient

irrecevables. Il convient donc d'examiner en premier lieu si la procédure cantonale a été appliquée sans arbitraire à cet égard.

3.1 Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue en dernière instance cantonale que si elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Il ne suffit pas que la motivation de la décision soit insoutenable; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17; 131 I 217 consid. 2.1 p. 219, 57 consid. 2 p. 61; 129 I 173 consid. 3.1 p. 178). En matière d'appréciation des preuves, il y a arbitraire lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision ou lorsqu'elle tire des constatations insoutenables des éléments recueillis (ATF 127 I 38 consid. 2a p. 41).

3.2 Aux termes de l'art. 44 al. 2 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RS/VS 172.6), n'a pas qualité pour recourir celui qui a négligé d'agir devant une instance inférieure alors qu'il en avait la possibilité. Cette règle est applicable à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal, en vertu du renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA. En matière de droit des constructions, les personnes qui se trouvent lésées dans leurs propres intérêts dignes de protection par le projet soumis à l'enquête publique peuvent faire opposition, dans un délai de dix jours à partir de la date de la publication dans le Bulletin officiel (art. 40 let. a et 41 al. 1 de la loi cantonale sur les constructions [LC; RS/VS 705.1]). Selon la jurisprudence cantonale, une autorisation de construire délivrée au terme de cette 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 1980 consid. 2.1 p. 5; 1990 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'art. 24 LAT (let. d) et 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).

3.3 En l'occurrence, l'avis de mise à l'enquête publique paru au Bulletin officiel du 7 juin 2002 avait la teneur suivante:

"M. B._____ par le bureau d'architecture C.C._____ et D.C._____ S.A., Verbier, pour la construction d'un chalet résidentiel sur la parcelle No 3792, folio 12, zone touristique T4, au lieu dit La Tinte-Dabonné à Verbier. Coordonnées 584.400/105.100".

Le recourant relève à cet égard que le nom du propriétaire n'était pas mentionné et que l'indication "La Tinte-Dabonné" était trompeuse, dès lors que la parcelle litigieuse se situe au lieu-dit "Dabonné" et qu'elle est distante de plusieurs centaines de mètres du lieu-dit "La Tinte". De plus, les dérogations au règlement communal concernant la densité n'étaient pas mentionnées.

On ne saurait considérer que de telles irrégularités ont induit le recourant en erreur au point de l'empêcher de faire opposition lors de la mise à l'enquête publique. En effet, le lieu d'implantation du projet était reconnaissable, dès lors que le numéro de la parcelle et les coordonnées topographiques étaient mentionnés. A cet égard, peu importe que l'indication "La Tinte-Dabonné" ne soit pas exacte; le fait que la parcelle litigieuse se situe au lieu-dit "Dabonné", en bordure du torrent "La Tinte", était suffisant pour retenir l'attention du recourant, dont les parcelles se trouvent à proximité immédiate. De plus, s'il est vrai que C.C._____ et D.C._____ n'étaient pas désignés expressément en qualité de propriétaires, leur nom figurait bien sur l'avis de mise à l'enquête. En outre, l'absence d'indication de la dérogation aux règles sur la densité n'était pas de nature à empêcher le recourant de faire opposition, dans la mesure où cet élément était décelable à la consultation du dossier de mise à l'enquête, ce que démontrent d'ailleurs les diverses écritures du recourant. Enfin, il y a lieu de relever que les avis de mise à l'enquête des projets de 1999 et 2004 étaient formulés de manière similaire, sauf en ce qui concerne

l'indication du lieu-dit, ce qui n'a pas empêché le recourant de faire opposition dans le délai et d'invoquer notamment des dérogations aux règles sur la densité.

Dans ces conditions, le Tribunal cantonal pouvait retenir que le recourant avait la possibilité de faire opposition lors de la mise à l'enquête publique et c'est sans arbitraire qu'il a confirmé l'irrecevabilité des moyens relatifs à l'autorisation de construire du 5 octobre 2004. Les griefs soulevés à cet égard sont donc rejetés, sans qu'il y ait lieu d'entrer en matière sur les critiques visant l'autorisation en question.

Il convient néanmoins d'examiner l'allégation du recourant selon laquelle certaines informalités seraient constitutives de motifs de nullité absolue de l'autorisation de construire. La nullité absolue peut en effet être invoquée en tout temps et devant toute autorité et elle doit être constatée d'office (ATF 116 la 215 consid. 2a p. 217; 115 la 1 consid. 3 p. 4 et les arrêts cités).

4.1 La nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; en revanche, de graves vices de procédures, ainsi que l'incompétence de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 122 I 97 consid. 3aa p. 99; 116 la 215 consid. 2c p. 219 s. et la jurisprudence citée).

4.2 En l'occurrence, l'autorisation de construire litigieuse a bien été délivrée par l'autorité compétente. Le recourant allègue toutefois, en substance, que la demande d'autorisation de construire n'était pas signée, qu'elle aurait été annulée par le nouveau projet déposé par E. _____ pour la même parcelle et que C.C. _____ et D.C. _____ n'avaient pas le pouvoir de représenter B. _____. Il ne s'agit à l'évidence pas de vices particulièrement graves au sens de la jurisprudence précitée. Il ne se justifie donc pas de constater la nullité de la décision litigieuse, le système d'annulation offrant au demeurant une protection suffisante à cet égard.

5.

Il s'ensuit que le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Le recourant, qui succombe, doit supporter les frais de la présente procédure (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Les intimés, qui se sont déterminés, ont droit à des dépens (art. 159 al. 1 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 2000 fr. est mis à la charge du recourant.

3.

Le recourant versera aux intimés une indemnité de 1500 fr. à titre de dépens.

4.

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

Lausanne, le 12 juillet 2006

Au nom de la I^{re} Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: