

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 281/2018

Arrêt du 12 septembre 2019

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Muschiatti.
Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure
Commune de Bagnes,
Administration communale, Secrétariat,
représentée par Me Léonard Bruchez, avocat,
recourante,

contre

1. B. _____,
2. C. _____,
3. D. _____ SA,
tous les trois représentés par Me Yannis Sakkas, avocat,
intimés,

Conseil d'Etat du canton du Valais.

Objet
Caducité du permis de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 27 avril 2018
(A1 17 158).

Faits :

A.
Le 22 mars 2012, le Conseil communal de Bagnes a autorisé B. _____, C. _____ et D. _____ SA (ci-après: B. _____ et consorts) à construire un chalet résidentiel de 1'297 m³ avec forage sur la parcelle n° 2'326 du cadastre municipal, situé en zone à bâtir. Cette décision précisait, sous ch. 6, que la durée de validité du permis était de trois ans et qu'à l'expiration de ce terme une nouvelle demande devait être présentée. Par courrier recommandé du 15 mai 2013, le Conseil d'Etat valaisan a communiqué sa décision du 8 mai 2013 classant l'opposition qui avait été formée contre ce permis de construire.

B. _____ et consorts ont déposé une demande de modification du permis de construire du 22 mars 2012 consistant à ajouter à la partie nord de ce projet initial un espace piscine souterrain, éclairé par un grand vitrage donnant sur l'extérieur ainsi qu'à redistribuer d'autres locaux de la future construction qui passait de 1'297 m³ à 1'824 m³. Ce projet a été publié au Bulletin officiel le 13 décembre 2013. Le Conseil communal a délivré l'autorisation sollicitée par décision du 24 avril 2014, laquelle ne précisait aucune durée de validité mais spécifiait que l'autorisation était délivrée aux mêmes conditions que celles du 22 mars 2012. Cette décision n'a suscité aucun recours des opposants qui s'étaient manifestés pendant l'enquête publique.

B.
Le 26 juillet 2016, la Commune a informé le bureau d'architecte E. _____ SA - qui avaient annoncé le 5 avril 2016 un début des travaux au 2 mai 2016 - que le Service municipal des constructions avait constaté, lors d'un déplacement sur place en date du 12 juillet 2016, que les travaux n'avaient pas commencé. E. _____ SA était invitée à s'expliquer jusqu'au 10 août 2016, tout en lui signalant

l'éventualité d'une caducité des permis de construire des 22 mars 2012 et 24 avril 2014. B. _____ et consorts ont déposé des déterminations le 10 août 2016 (art. 105 al. 2 LTF), comme l'a reconnu la Commune.

Le 6 septembre 2016, la Conseil communal a avisé E. _____ SA que, par décision du 30 août 2016, il avait considéré que les autorisations étaient devenues caduques et ne pouvaient pas être prolongées, étant donné que les semelles et le radier de fondation n'avaient pas encore été exécutés. Après avoir reçu un avis d'installation unifié pour la mise en place d'un coffret de chantier, le Conseil communal a, le 8 septembre 2016, signifié à E. _____ SA un ordre d'arrêt immédiat des travaux. Faisant suite à une demande de reconsidération de B. _____ et consorts, le Conseil communal a décidé, en date du 27 septembre 2016, de maintenir son constat de caducité du 30 août 2016.

C.

Dans l'intervalle, le 19 septembre 2016, B. _____ et consorts ont recouru contre la décision communale déclarant caduque l'autorisation de construire auprès du Conseil d'Etat du canton du Valais qui a rejeté le recours, le 14 juin 2017. En substance, le Conseil d'Etat a estimé que les travaux n'avaient pas débuté dans le délai de 3 ans, de sorte que l'autorisation était caduque conformément à l'art. 53 al. 1 de l'ancienne ordonnance cantonale sur les constructions du 2 octobre 1996 (aOC), applicable au cas d'espèce; par ailleurs, les constructeurs ne pouvaient pas se prévaloir d'un motif de suspension du délai de validité du permis au sens de l'art. 53 al. 2 aOC.

D.

Par arrêt du 27 avril 2018, la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal ou la cour cantonale) a admis le recours déposé par B. _____ et consorts. Elle a considéré que l'autorisation du 24 avril 2014 n'était pas une autorisation complémentaire, mais un nouveau permis de construire par rapport à celui du 22 mars 2014 et que, par conséquent, la durée de validité courait de fin mai 2014 à fin mai 2017. Le Tribunal cantonal a donc réformé le prononcé attaqué en ce sens que B. _____ et consorts pouvaient lancer jusqu'à fin 2019 les travaux nécessaires sous l'angle de l'art. 53 al. 1 aOC et qu'ils n'avaient pas pu mener pour des motifs juridiques, au sens de l'art. 53 al. 2 aOC, tenant aux procédures devant le Conseil communal et le Conseil d'Etat.

E.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la Commune de Bagnes demande au Tribunal fédéral de reformer l'arrêt du 27 avril 2018 du Tribunal cantonal en ce sens que le permis de construire délivré le 22 mars 2012, puis modifié le 24 avril 2014, est caduc et que, par conséquent, sa réalisation ne peut pas être engagée jusqu'à la fin mai 2019. A titre subsidiaire, elle conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision au sens des considérants. Pour l'essentiel, la Commune de Bagnes se plaint d'une violation de l'autonomie communale et de l'application arbitraire de l'ancienne ordonnance cantonale sur les constructions; elle invoque également la nullité de plein droit du permis de construire du 24 avril 2014, en application de l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst.

Le Conseil d'Etat renonce à déposer des observations. B. _____ et consorts concluent au rejet du recours aux termes de leurs déterminations, qu'ils ont complétées le 7 janvier 2019 demandant notamment la production de l'intégralité du dossier communal. Le Tribunal cantonal se détermine au sujet de l'éventuelle nullité de l'autorisation de construire. Au cours de plusieurs échanges d'écritures, la Commune ainsi que B. _____ et consorts persistent dans leurs conclusions et positions respectives.

L'effet suspensif demandé par la Commune a été accordé par ordonnance du 4 juillet 2018.

Considérant en droit :

1.

1.1. Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes peuvent agir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par la Constitution cantonale ou fédérale. La recourante invoque l'autonomie communale, garantie par l'art. 50 Cst., et se prévaut en particulier de ses compétences en matière d'aménagement local et de police des constructions consacrées dans la législation valaisanne (cf. art. 6 let. c de la loi cantonale du 5 février 2004 sur les communes [LCo]). Elle a dès lors la qualité pour recourir. La question de savoir si la Commune est effectivement autonome dans le domaine

litigieux est une question de fond, qui n'a pas d'incidence sur la recevabilité du recours (ATF 136 I 404 consid. 1.1.3 p. 407; 135 I 43 consid. 1.2 p. 45 et les références).

Pour le surplus, interjeté en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours est recevable.

1.2. Vu l'issue du litige et en particulier les considérations exposées ci-dessous (cf. consid. 2) aux termes desquelles le permis de construire de 2014 est le seul permis pertinent, la question de l'éventuel caractère incomplet du dossier produit par la Commune (notamment concernant l'envoi du 10 août 2016 des constructeurs) est sans objet. Il sied pour le surplus de relever que les intimés - qui ont eu l'opportunité de consulter le dossier - ne se sont pas plaints devant les instances précédentes d'une violation de leur droit d'être entendus en tant que le dossier aurait été incomplet.

2.

La recourante se plaint d'une violation de l'autonomie communale (art. 50 Cst.) ainsi que d'une application arbitraire du droit cantonal, soit des art. 53 et 57 aOC. Elle soutient pour l'essentiel que le Tribunal cantonal a considéré de manière arbitraire que le permis de construire du 24 avril 2014 constituait une nouvelle autorisation et non pas une autorisation complémentaire.

2.1. Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 139 I 169 consid. 6.1 p. 172 s. et les arrêts cités).

L'art. 69 de la Constitution du canton du Valais et l'art. 2 al. 1 LCo prévoient que les communes sont autonomes dans le cadre de la constitution et des lois. A teneur de l'art. 6 let. c LCo, les communes ont notamment pour attribution l'aménagement local et la police des constructions (cf. également art. 49 aLC); la disposition précise que cette attribution de compétences est faite sous réserve des législations cantonale et fédérale (cf. arrêts 1C 549/2012 du 2 octobre 2013 consid. 5.1.1 in RDAF 2014 I 30).

2.2. L'art. 36 al. 1 de l'ancienne loi sur les constructions (aLC) prévoit que toutes les demandes concernant des projets nécessitant une autorisation selon la loi et l'ordonnance sur les constructions sont mises à l'enquête publique par la Commune au plus tard dans les 30 jours dès réception du dossier complet. Selon l'al. 3 de cette disposition, il peut être fait abstraction de l'enquête publique pour les travaux et les modifications de projets de peu d'importance qui ne touchent pas aux intérêts des tiers.

Edicté en vertu d'une délégation législative (cf. art. 34 et 36 al. 3 de l'ancienne loi sur les constructions du 8 février 1996 [aLC]), l'art. 57 aOC, intitulé " modifications du projet sans mise à l'enquête publique " précise, à son al. 1, qu'une modification du projet au sens de cette disposition est possible lorsque ses caractéristiques principales demeurent inchangées. Selon l'al. 2 de cette disposition, les caractéristiques principales d'un projet de construction sont l'équipement, l'implantation, les volumes, le nombre d'étages, la répartition dans les étages, l'affectation, l'aspect extérieur; si une de ces caractéristiques est modifiée de manière substantielle, le projet de construction n'est plus comparable et doit faire l'objet d'une nouvelle demande. A teneur de l'al. 6, la modification d'un projet peut être autorisée avant ou pendant l'exécution des travaux après avoir entendu les intéressés et sans nouvelle mise à l'enquête publique; dans ce cas, une autorisation de construire complémentaire est nécessaire; l'octroi de l'autorisation de construire complémentaire est subordonnée à la condition que les caractéristiques du projet autorisé demeurent inchangées et qu'aucun intérêt important des voisins ne soit touché.

2.3. Dans son arrêt, la cour cantonale a considéré que l'autorisation du 24 avril 2014 concernant le projet modifié constituait un nouveau permis par rapport à celui du 22 mars 2012, et non pas un permis complémentaire au sens de l'art. 57 al. 6 aOC. Outre le fait que le projet modifié avait fait l'objet d'une mise à l'enquête publique, l'instance précédente a relevé le notable écart de 597 m³ entre les volumes des deux projets (1'894 m³ et 1'297 m³).

La recourante affirme, quant à elle, que le permis du 24 avril 2014 ne constituait pas un nouveau permis de construire, mais un permis complémentaire - qui avait fait l'objet d'une enquête publique complémentaire - à celui du 22 mars 2012; à ses yeux, ces autorisations de construire étaient caduques. Elle affirme en outre que si le permis de 2014 devait être considéré comme un nouveau

permis, il serait nul de plein droit puisqu'il n'aurait pas été conforme à l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires (cf. art. 25 al. 5, a contrario, LRS) et violerait l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst.

2.4. La question de savoir si la modification d'un projet de construction doit faire l'objet d'une nouvelle autorisation de construire ou simplement d'une autorisation complémentaire, sans nouvelle mise à l'enquête publique, relève du droit cantonal, plus particulièrement de l'art. 57 aOC en relation avec l'art. 36 al. 3 aLC. Selon l'art. 57 aOC, une autorisation complémentaire est exclue en cas de modification de l'une des caractéristiques principales du projet, lesquelles sont définies par l'al. 2. Cette disposition de droit cantonal ne confère pas en soi de marge de manoeuvre à la Commune. Le grief de violation de l'autonomie communale est dès lors sans pertinence et se confond avec celui de l'application arbitraire du droit cantonal.

A l'appui de sa critique, la recourante affirme que le permis du 24 avril 2014 ne constituait pas un nouveau permis de construire, mais un permis complémentaire - qui aurait fait l'objet d'une enquête publique complémentaire - à celui du 22 mars 2012. Ce faisant, elle se contente d'opposer sa propre opinion à celle de l'instance précédente, sans expliquer en quoi celle-ci serait arbitraire. La recourante n'expose en particulier pas en quoi les caractéristiques principales du projet initial n'auraient pas été modifiées (art. 57 al. 1, 2 et 6 aOC). Elle perd ainsi de vue les exigences de motivation définies par les art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF en matière de violation du droit cantonal. Quoi qu'il en soit, au vu des constatations de l'instance précédente - dont il n'y a pas lieu de s'écarter -, il n'apparaît pas insoutenable d'avoir jugé que les caractéristiques principales du projet étaient altérées dès lors que le volume de la construction augmentait de plus de 45 % passant de 1'297 m³ à 1'894 m³.

L'instance précédente n'a dès lors pas versé dans l'arbitraire, ni violé l'autonomie communale, en considérant que la modification du projet était trop importante pour faire l'objet d'une simple autorisation complémentaire et que le permis octroyé en 2014 constituait en réalité un nouveau permis de construire. Or, comme relevé par l'instance précédente, la durée de validité de 3 ans de cette nouvelle autorisation (cf. art. 51 aOC) n'était pas encore échue lorsque la Commune l'a déclarée caduque en date du 30 août 2016, raison pour laquelle l'instance précédente a considéré que les constructeurs intimés pouvaient lancer jusqu'à la fin mai 2019 les travaux nécessaires sous l'angle de l'art. 53 al. 1 aOC. Ainsi, dans la mesure où le permis de construire de 2014 s'est substitué à celui de 2012 qui n'a plus d'effet, l'instance précédente pouvait, quoi qu'en pensent les intimés, se dispenser d'examiner si le début d'exécution du projet allégué par les constructeurs entrait dans les prévisions de l'art. 53 al. 1 aOC.

3.

Reste cependant à examiner si cette autorisation de construire délivrée en mai 2014 serait nulle en vertu de l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst., comme le prétend la Commune recourante.

3.1. La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office. Elle 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; de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 139 II 243 consid. 11.2 p. 260; 138 II 501 consid. 3.1 p. 503 et les réf).

3.2. En vigueur depuis le 11 mars 2012, l'art. 75b Cst. interdit toute construction de résidences secondaires dans les communes où la proportion de 20% est déjà atteinte. Selon la disposition transitoire de l'art. 75b Cst., les permis de construire des résidences secondaires qui auront été délivrés entre le 1^{er} janvier de l'année qui suivra l'acceptation de l'art. 75b Cst. par le peuple et les cantons et la date d'entrée en vigueur de ses dispositions d'exécution seront nuls (art. 197 ch. 9 al. 2 Cst.); cette disposition transitoire est reprise par l'art. 8 al. 2 de l'ancienne ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires (aORSec; RO 2012 4583) qui prévoit la nullité des autorisations de construire délivrées entre le 1^{er} janvier 2013 et l'abrogation de la présente ordonnance par la législation d'exécution ordinaire.

Dans ses arrêts de principe du 22 mai 2013, le Tribunal fédéral a jugé que l'art. 75b Cst., en lien avec sa disposition transitoire (art. 197 ch. 9 al. 2 Cst.), é tait directement applicable dès son entrée en vigueur le 11 mars 2012 (cf. ATF 139 II 243 consid. 9-11; 263 consid. 6 et 7 p. 267 ss; cf. également ATF 144 II 367 consid. 3.1). Il a ainsi considéré que, dans les communes où la quote-part de 20 % de résidences secondaires est déjà dépassée, les permis de construire délivrés entre le 11 mars 2012 et le 31 décembre 2012 sont annulables, alors que ceux délivrés après le 1^{er} janvier

2013 sont nuls (ATF 139 II 243 consid. 11 s. p. 259 ss).

Concrétisant l'art. 75b Cst., la LRS est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elle comporte des dispositions transitoires, dont l'art. 25 al. 5 LRS qui dispose que les autorisations de construire entrées en force conformément au droit cantonal en matière de procédure après le 1^{er} janvier 2013 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi (soit le 1^{er} janvier 2016) ne restent valables que pour autant qu'elles aient été accordées sur la base de l'ancienne ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires.

3.3. En l'espèce, le permis de construire un chalet - dont l'affectation comme résidence principale ou secondaire ne ressort pas clairement des faits constatés par l'instance précédente - a été délivrée après le 1^{er} janvier 2013. Il est donc susceptible, au vu des considérations rappelées ci-dessus, de tomber sous le coup de la nullité frappant - en vertu des art. 197 ch. 9 al. 2 Cst. et 25 al. 5 LRS en lien avec l'art. 8 al. 2 aORSec - les autorisations de construire non conformes à l'art. 75b Cst. délivrées entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2016. Or, cette question n'a pas été examinée par le Tribunal cantonal. Celui-ci ne pouvait se retrancher derrière l'art. 79 al. 1 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) - interdisant une reformatio in pejus au détriment des constructeurs ayant recouru - pour faire l'économie de cet examen dès lors qu'il devait, le cas échéant, relever d'office la nullité de l'autorisation délivrée en 2014.

L'arrêt attaqué ne contient en l'occurrence pas les éléments de fait suffisants (notamment en ce qui concerne l'existence ou non d'une résidence secondaire) pour que le Tribunal fédéral se prononce lui-même sur cette question. Il convient dès lors de renvoyer la cause à l'instance précédente pour qu'elle statue sur ce point (art. 107 al. 2 LTF).

4.

Le recours doit dès lors être admis, au sens des considérants qui précèdent. Il y a lieu de renvoyer la cause à la cour cantonale à qui il appartiendra de décider si elle entend procéder elle-même aux compléments d'instruction nécessaires ou si elle désire renvoyer la cause à une instance précédente (Commune ou Conseil d'Etat).

Les frais judiciaires sont mis à la charge des intimés qui succombent; ils seront toutefois réduits à 1'000 fr., compte tenu des circonstances du cas d'espèce (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge des intimés.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 12 septembre 2019

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

Le Président : Chaix

La Greffière : Arn