

BGer 1C_167/2015 vom 18. August 2015

Bundesgericht, 2015-08-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_167_2015

FR: TF 1C_167/2015 du 18 août 2015

IT: TF 1C_167/2015 del 18 agosto 2015

Erwägungen

E. 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. Ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui concerne des travaux de construction effectués sur une parcelle voisine à la leur, travaux qu'ils considèrent comme illicites et contraires aux autorisations délivrées: ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection au sens de l' art. 89 al. 1 LTF et ont donc qualité pour agir. Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 LTF , il ne peut s'en écarter que si les constatations de ladite autorité ont été établies en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de façon manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 136 II 304 consid. 2.4 p. 313 s.). Si le recourant entend se prévaloir de constatations de fait différentes de celles de l'autorité précédente (cf. art. 97 al. 1 LTF), il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l' art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui retenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou l'appréciation des preuves (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356 et les arrêts cités).

E. 2.1

En début de mémoire, les recourants présentent leur propre version des faits et apportent de nombreuses précisions aux constatations cantonales. Une telle argumentation, dans la mesure où elle s'écarte des faits constatés dans l'arrêt attaqué ou les complète, sans qu'il soit indiqué que ceux-ci seraient manifestement inexacts ou arbitraires, est irrecevable, le Tribunal fédéral n'étant pas une instance d'appel.

E. 2.2

Par ailleurs, et à les comprendre, les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir écarté leur offre de preuve tendant à la production de l'ensemble des dossiers en lien avec les travaux litigieux (précédents dossiers d'enquête, procédures antérieures de recours pour déni

de justice) et d'avoir ainsi omis de retenir que la commune s'était déjà prononcée à deux reprises sur la question de la remise en état; cela commandait - selon eux - de refuser le dépôt de demandes de régularisation ultérieures. A l'appui de leur grief, les recourants produisent une copie de deux décisions communales: la première, datée du 21 décembre 2010, fait état d'un accord intervenu avec E.E._____, aux termes duquel ce dernier s'est engagé à respecter les plans autorisés le 22 novembre 2006; la deuxième, du 2 mars 2011, prend acte de cet accord et ordonne en conséquence le retrait et l'abandon du dossier de régularisation publié au BO du 18 décembre 2009.

Indépendamment de la recevabilité des pièces produites - qui peut demeurer indécise - il n'y a pas lieu de s'écarter de l'état de fait cantonal (cf. art. 105 al. 1 LTF), les décisions auxquelles font référence les recourants étant quoi qu'il en soit sans influence sur le sort de la cause (cf. consid. 5.2). Dans ces circonstances, il n'apparaît pas non plus que le refus du Tribunal cantonal d'administrer les preuves offertes soit constitutif - comme le prétendent les recourants - d'une violation de leur droit d'être entendus au sens de l' art. 29 al. 2 Cst.

E. 3

Toujours sous l'angle formel, les recourants se plaignent d'un défaut de motivation de l'arrêt attaqué et invoquent à cet égard également une violation de leur droit d'être entendus.

Selon la jurisprudence, l'autorité qui ne traite pas un grief relevant de sa compétence, motivé de façon suffisante et pertinente pour l'issue du litige commet un déni de justice formel proscrit par l' art. 29 al. 1 Cst. (ATF 136 I 6 consid. 2.1 p. 9; 117 Ia 116 consid. 3a p. 117 et les références). De même, la jurisprudence a déduit du droit d'être entendu de l' art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 V 351 consid. 4.2 p. 355). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 I 229 consid. 5.2 p. 236). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. arrêts 1C_638/2012 du 14 janvier 2014 consid. 7.1; 2C_23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1, publié in RDAF 2009 II p. 434).

Les recourants affirment que l'arrêt entrepris ne traiterai pas leur critique liée au défaut d'instructions formulées par le Conseil d'Etat à l'ordre de la commune s'agissant des mesures à prendre pour la remise en état. On peine cependant à comprendre ce grief, dès lors que le Tribunal cantonal s'est expressément prononcé sur cette question (cf. consid. 2.1 ss de l'arrêt attaqué), expliquant les motifs pour lesquels il estimait que des instructions suffisantes avaient été communiquées, en conformité avec l'art. 34 al. 2 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA; RS/VS 172.6). C'est d'ailleurs en connaissance de cause que les recourants contestent longuement ce point de vue devant la Cour de céans (cf. consid. 5.2).

Le présent grief, s'avère ainsi manifestement mal fondé et doit être écarté.

E. 4

Sur le fond les recourants se plaignent d'arbitraire dans l'application du droit cantonal.

E. 4.1

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle de l'arbitraire. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379 s.). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF . La partie recourante doit alors indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287).

E. 5

Les recourants affirment que le Tribunal cantonal aurait violé l'art. 34 al. 2 LPJA en confirmant que le Conseil d'Etat, après avoir constaté le déni de justice, avait donné aux autorités communales des instructions suffisantes pour la remise en état des lieux. Ils estiment par ailleurs que l'art. 51 de la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996 (LC; RS/VS 705.1) ne permettait pas à la commune d'accepter le dépôt, respectivement le retrait, de dossiers de régularisation successifs, mais lui imposait au contraire de rendre une décision de remise en état.

E. 5.1

Selon l'art. 34 LPJA, une partie peut en tout temps recourir pour déni de justice ou retard injustifié à l'autorité ordinaire de recours (al. 1). Si l'autorité saisie admet le recours, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives (al. 2).

S'agissant de la remise en état des lieux, l'art. 51 al. 1 LC prévoit que lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée, ou que lors de l'exécution d'un projet autorisé des dispositions sont violées, l'autorité compétente en matière de police des constructions ordonne l'arrêt total ou partiel des travaux et le fait observer; lorsque les circonstances l'exigent, elle peut ordonner l'interdiction d'utiliser les bâtiments et installations illicites. Ces décisions sont immédiatement exécutoires. L'autorité de police des constructions fixe au propriétaire ou au titulaire d'un droit de superficie un délai convenable pour la remise en état des lieux conforme au droit sous la menace d'une exécution d'office (al. 2). L'art. 51 al. 3 précise que la décision de remise en état des lieux doit contenir la détermination exacte de la mesure à prendre par l'obligé pour rétablir une situation conforme au droit (let. a), l'indication du délai d'exécution de la mesure ordonnée (let. b), la menace de l'exécution d'office en cas de non-respect du délai fixé (let. c), le cas échéant, l'indication de la possibilité de déposer une nouvelle demande (let. d) et enfin l'indication des voies de recours (let. e). Cette décision de rétablissement de l'état antérieur est toutefois suspendue lorsque l'obligé a déposé dans les 30 jours à compter de sa

notification une demande d'autorisation de construire. L'autorité peut prolonger ce délai pour de justes motifs. Une telle demande est exclue lorsque le projet a déjà fait l'objet d'une décision entrée en force (art. 51 al. 4 let. a LC).

E. 5.2

En l'espèce, dans sa décision du 28 mai 2014, le Conseil d'Etat a admis le recours pour déni de justice formé devant lui par les voisins recourants, constatant que la commune avait fautivement tardé à agir à la suite du retrait de la demande de régularisation du 18 décembre 2009. Aux termes des considérants, le Conseil d'Etat a invité le conseil communal à "statuer dans un délai qui, d'une part, lui permet de procéder à un examen des réquisits légaux en relation avec la procédure de remise en état des lieux et qui, d'autre part, doit être court au vu des circonstances et des travaux connus depuis plusieurs années par les autorités communales". La cour cantonale, tout en relevant que le dispositif de cette décision ne renfermait aucune instruction impérative au sens de l'art. 34 al. 2 LPJA, a toutefois jugé que l'invitation figurant dans les considérants suffisait à répondre aux exigences de cette disposition.

Les recourants contestent ce point de vue et soutiennent que ces indications seraient insuffisantes; selon eux, le Conseil d'Etat devait intimer à la commune l'ordre d'exécuter sa décision du 21 décembre 2010 (cf. consid. 2.2 ci-dessus), subsidiairement de rendre une décision de remise en état de tous les travaux réalisés illégalement.

On peut s'interroger sur la portée de cette critique. En effet, au regard de l'art. 51 LC, la décision du Conseil d'Etat ne peut être comprise que comme une invitation faite aux autorités communales d'ordonner la remise en état. Cette disposition prévoit en effet que l'autorité, qui constate qu'un projet est exécuté contrairement à l'autorisation de construire délivrée, intime au propriétaire concerné l'ordre de procéder au rétablissement de la situation. C'est à compter de la notification de cette décision que celui-ci dispose d'un délai de trente jours pour déposer une demande de régularisation. A teneur du dossier, il apparaît cependant que les autorités communales n'ont jamais rendu une telle décision. A cet égard et contrairement à ce que soutiennent les recourants, les décisions des 21 décembre 2010 et 2 mars 2011 ne peuvent être interprétées comme des ordres de remise en état, dès lors qu'elles se limitent à formaliser un accord intervenu avec le constructeur et ne contiennent aucun des éléments exigés par l'art. 51 al. 3 LC, en particulier la menace d'une exécution d'office (let. c). Avec les recourants, il faut néanmoins reconnaître qu'en se contentant d'exiger le dépôt de dossiers de régularisation, respectivement en acceptant leur retrait, sans toutefois ordonner formellement la remise en état, la commune a permis à une situation ambiguë de perdurer, situation que la procédure prévue par l'art. 51 LC - exigeant un ordre de remise en état, avant le dépôt d'une demande de régularisation - permet précisément d'éviter. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs reconnu le caractère insatisfaisant de la situation, retenant que la commune n'avait pas traité avec la diligence requise la procédure de régularisation qui lui était pourtant connue depuis de nombreuses années, et l'a en conséquence invitée à statuer dans le cadre d'une procédure de remise en état.

Dans ces circonstances, en jugeant que la décision du Conseil d'Etat répondait aux exigences de l'art. 34 al. 2 LPJA, la cour cantonale n'a pas versé dans l'arbitraire. Il n'y a pas non plus lieu de s'écarter de l'appréciation de l'instance précédente s'agissant du délai imparti aux autorités communales pour agir. En effet, au regard des circonstances et des exigences de l'art. 51 al. 3 let. a à e LC en matière de rétablissement de l'état antérieur, il

n'apparaît pas arbitraire d'avoir exigé de la commune d'agir dans un délai court, sans toutefois fixer celui-ci à dix jours comme le requéraient les recourants. Ces derniers ne démontrent au demeurant pas en quoi l'arrêt attaqué serait arbitraire sur ce point; devant le Tribunal fédéral, les recourants ne fournissent aucune explication à ce sujet, se contentant de conclure à la fixation d'un tel délai.

Au regard de ce qui précède, c'est sans arbitraire que le Tribunal cantonal a jugé la décision du Conseil d'Etat conforme à l'art. 34 al. 2 LPJA.

E. 5.3

Les recourants soutiennent encore que c'est en violation de l'art. 51 al. 4 LC que la cour cantonale n'aurait pas écarté le dossier de régularisation déposé ultérieurement au recours pour déni de justice du 13 février 2014 (et faisant l'objet d'une publication au BO du 14 avril 2014). Selon eux, compte tenu des dossiers successifs de régularisation déposés, puis retirés, par les constructeurs, le Tribunal cantonal ne pouvait considérer que cette dernière demande suspendait une nouvelle fois le rétablissement de la situation.

Les recourants perdent toutefois de vue la systématique de l'art. 51 LC (cf. consid. 5.1 et 5.2) : cette disposition prévoit en effet la suspension de la décision de rétablissement de l'état antérieur lors du dépôt d'une demande de régularisation (al. 4 let. a 1ère phrase). Elle exclut par ailleurs toute nouvelle demande lorsque le projet a déjà fait l'objet d'une décision entrée en force (al. 4 let. a 2ème phrase). Or, en l'espèce - on l'a vu -, une telle décision n'a jamais été prise par la commune. Dès lors, faute de décision exécutoire, il n'apparaît pas arbitraire d'avoir accueilli cette nouvelle demande de régularisation (cf. art. 51 al. 4 let. a 2ème phrase LC), dans le cadre de laquelle - comme l'a retenu le Tribunal cantonal - la conformité matérielle des modifications apportées au projet initial pourra être examinée. De plus, sous l'angle de l'arbitraire, le traitement de cette demande - qui d'après les recourants était encore pendante au jour du dépôt du recours au Tribunal fédéral - n'apparaît pas inconciliable avec le prononcé d'une décision de remise en état telle qu'exigée par le Conseil d'Etat; celle-ci sera suspendue conformément à l'art. 51 al. 4 let. a LC. On peut certes reprocher aux autorités communales de n'avoir jusqu'à ce jour rendu aucune décision formelle de rétablissement de la situation, empêchant le système prévu par l'art. 51 LC de s'appliquer et d'avoir ainsi permis à une situation insatisfaisante, sous l'angle de la sécurité du droit, de perdurer. Ce point ne relève toutefois pas de la présente cause, limitée à la procédure initiée par le recours pour déni de justice du 13 février 2014. En tout état, les carences de l'autorité communale se trouvent corrigées par la décision du Conseil d'Etat - confirmée par l'arrêt attaqué - en ce qu'elle ordonne à celle-ci d'entreprendre dans un court délai une procédure de remise en état.

En définitive, en confirmant la décision du Conseil d'Etat, l'arrêt attaqué n'est pas, sous l'angle de l'arbitraire, contraire à l'art. 51 al. 4 LC.

E. 5.4

A l'appui des griefs qui précèdent, les recourants discutent longuement et de manière essentiellement appellatoire le caractère prétendument non autorisable des travaux illicites réalisés par les constructeurs, particulièrement s'agissant des aménagements effectués sur le torrent communal - dont une protection par le droit fédéral n'apparaît du reste pas d'emblée exclue (cf. art. 1 de la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 [LEaux; RS 814.20]). Ces remarques ne sont toutefois pas pertinentes à ce stade: il est constant que certains de ces aménagements ont été réalisés contrairement aux autorisations de construire

délivrées en 2005 et 2006, ce qui impose déjà

per se d'ordonner une remise en état (cf. art. 51 al. 1 LC), sans qu'il soit nécessaire d'examiner la question de la conformité au droit public des constructions; cette question fait d'ailleurs l'objet d'un contrôle particulier par le biais de la mise à l'enquête publiée en avril 2014, dans le cadre de laquelle les recourants ont formé opposition.

E. 5.5

Sur le vu de ce qui précède, en confirmant la décision du Conseil d'Etat, qui reconnaît l'existence d'un déni de justice sur le plan de la remise en état, l'arrêt attaqué n'est pas arbitraire dans son résultat.

E. 6

Selon les recourants, c'est à tort que le Tribunal cantonal a confirmé que des tiers n'étaient en principe pas intéressés à la procédure d'interdiction d'habiter pour refuser d'entrer en matière sur cette question. Ils invoquent à cet égard une application arbitraire des art. 51 al. 1 LC et 59 de l'ordonnance sur les constructions (OC; RS/VS 705.100).

E. 6.1

Il est rappelé qu'aux termes de l'art. 51 al. 1 LC, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée, ou que lors de l'exécution d'un projet autorisé des dispositions sont violées, l'autorité compétente en matière de police des constructions ordonne l'arrêt total ou partiel des travaux et le fait observer; lorsque les circonstances l'exigent, elle peut ordonner l'interdiction d'utiliser les bâtiments et installations illicites. Ces décisions sont immédiatement exécutoires. L'art. 59 al. 1 OC précise que les constructions reconnues conformes à l'autorisation de construire et aux conditions et charges liées à cette autorisation, ne peuvent être occupées ou exploitées avant l'établissement d'un permis d'habiter ou d'exploiter.

E. 6.2

En l'espèce, la cour cantonale a jugé que c'est à juste titre que le Conseil d'Etat s'est refusé à discuter le grief des recourants, la procédure d'octroi du permis d'habiter ne permettant pas de remettre en cause la régularité, matérielle ou formelle, du permis de construire. Elle a en outre considéré que les recourants disposaient de la possibilité de faire valoir leurs droits dans le cadre de la procédure d'enquête portant sur la régularisation des travaux illicites. Le Tribunal cantonal a enfin estimé qu'aucune circonstance particulière, au sens de l'art. 51 al. 1 LC, n'exige en l'espèce le prononcé d'une interdiction d'utiliser le bâtiment, seules des modalités de réalisation et des aménagements extérieurs étant encore en discussion.

Les recourants soutiennent que le Tribunal cantonal devait au regard des travaux illicites prononcer une interdiction d'habiter afin de contraindre les constructeurs à se conformer à la loi. Ils citent dans ce cadre la jurisprudence en matière de qualité pour agir des voisins (cf. ATF 133 II 249 consid. 1.3.3 p. 253). Ce faisant, ils perdent toutefois de vue que si les voisins bénéficient en principe de la qualité pour recourir contre l'octroi d'un permis de construire, il n'en va pas automatiquement de même s'agissant du permis d'habiter (cf. arrêts 1C_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 1.2.2; 1C_515/2011 du 13 avril 2012 consid. 1.2 et 1.3). Par ailleurs, ce n'est que de façon médiate - et hypothétique de surcroît - que le prononcé d'une telle interdiction permettrait de contraindre les constructeurs à procéder à une remise en état, ce qui est insuffisant au regard de la jurisprudence à laquelle se réfèrent les recourants, qui exige que les dispositions invoquées influent directement sur leur

situation (cf. également ATF 135 II 145 consid. 6.2 p. 151 s.); on ne discerne dès lors pas en quoi l'arrêt attaqué serait arbitraire sur ce point. Pour le surplus, au vu des griefs soulevés - tant sur le plan matériel (irrégularités de construction) que procédural (omissions et retards de l'autorité communale) -, qui ont fait ou font l'objet de procédures particulières (déli de justice, opposition au permis de construire, régularisation, procédure de remise en état), la cour cantonale pouvait sans que cela n'apparaisse arbitraire juger que les intérêts des recourants étaient suffisamment protégés et que les irrégularités alléguées ne constituaient pas des circonstances particulières au sens de l'art. 51 al. 1 LC.

Mal fondé, ce grief doit être écarté.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais judiciaires (art. 65 et 66 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.