

VS_GERICHTE A1 15 133 vom 19. Februar 2016

VS Kantonsgericht, 2016-02-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 15 133](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_15_133)

FR: VS_GERICHTE A1 15 133 du 19 février 2016

IT: VS_GERICHTE A1 15 133 del 19 febbraio 2016

Regeste

A1 15 133 ARRÊT DU 19 FÉVRIER 2016 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Ferdinand Vanay, greffier en la cause X_____, recourant, représenté par Maître M_____ contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à Y_____, opposant, et à la COMMUNE DE N_____ (droit des constructions ; droits acquis et densité) recours de droit administratif contre la décision du 27 mai

Erwägungen

E. 6

octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). X_____ est propriétaire du n° xxx1, où s'élève le bâtiment dont les transformations ont été autorisées par la commune de N_____. En tant que tel, il est spécialement touché par la décision du Conseil d'Etat qui annule l'autorisation de construire délivrée par l'autorité communale et a un intérêt digne de protection à faire vérifier la régularité de cette décision (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA). 1.2 Le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause, comprenant le dossier communal. La requête du recourant en ce sens est donc satisfaite. Il ne se justifie pas de donner suite à la visite des lieux que propose celui-ci, dès lors que le dossier déposé céans comporte en particulier des plans et photographies qui permettent de se représenter les lieux et qui suffisent à l'établissement des faits pertinents et à la solution du litige (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 17 al. 2 LPJA ; ATF 140 I 285 consid. 6.3.1, 130 II 425 consid. 2.1 et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b). 2. L'affaire concerne la transformation d'un bâtiment existant dans la zone à bâtir de la commune de N_____ et relève de la problématique des droits acquis. Selon le Conseil d'Etat, l'augmentation des SBPu prévue par le projet de transformation viole la réglementation sur les droits acquis. Pour le recourant, ledit projet est conforme à l'esprit de la loi, du moment que les travaux à l'origine de l'augmentation des SBPu demeurent à l'intérieur du volume bâti existant, lequel n'est pas modifié.

- 7 - 3.1 En droit public cantonal des constructions, le régime des droits acquis est réglé à l'article 3 LC, disposition dont l'alinéa premier permet l'entretien, la modernisation, la transformation ou l'agrandissement de constructions réalisées conformément au droit, mais devenues contraires aux prescriptions en vigueur, cela pour autant que les travaux n'engendrent pas une aggravation de leur non-conformité au droit. L'article 3 alinéa 3 LC réserve en outre la législation spéciale et les dispositions communales qui règlent la situation acquise pour les cas spéciaux prévus par le droit communal des constructions. Au niveau communal, deux dispositions règlent le régime des droits acquis. Disposition transitoire ayant pour titre « Constructions existantes », l'article 112 RCC prévoit que les

constructions existantes au moment de l'entrée en vigueur du RCC restent au bénéfice des droits acquis, sauf notamment en cas de modification du gabarit, de démolition ou de changement d'affectation. L'article 64 lettre a RCC, intitulé « Droits acquis - Transformations » et inséré dans le chapitre qui traite des alignements et de l'implantation des bâtiments, autorise quant à lui la transformation de constructions qui ne respectent pas les distances légales, du moment qu'elles ont été réalisées conformément au droit antérieur ; dans ce cadre, un changement d'affectation peut être éventuellement autorisé, mais les travaux ne doivent pas modifier le gabarit actuel. 3.2 L'adoption de ces deux dispositions de droit communal réglant les droits acquis pose la question de leur articulation avec l'article 3 LC, qui régit la même matière, dans un domaine où l'alinéa 3 de cette disposition prévoit une réserve spéciale. Appelée à se pencher sur cette problématique, la Cour a relevé que la réserve de l'article 3 alinéa 3 LC en faveur du droit communal ne pouvait porter que sur des cas « spéciaux » de droits acquis, condition que ne réalise pas une disposition de droit communal qui tend à s'appliquer sur l'ensemble du territoire municipal à toute construction existante devenue contraire au droit, sans instaurer aucun régime spécial (ACDP A1 12 41 du 15 juin 2012 consid. 3b et la réf. cit.). La lecture des articles 64 lettre a et 112 RCC montre qu'ils sont à l'évidence d'application générale et qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 3 alinéa 3 LC. Partant, conformément à la jurisprudence précitée, ces dispositions de droit communal doivent être lues conjointement avec l'article 3 alinéa 1 LC, en ce sens que les constructions existantes érigées conformément au droit antérieur restent au bénéfice des droits acquis, mais qu'en cas notamment de changement d'affectation, les travaux ne doivent en tous les cas pas créer une aggravation de la non-conformité au droit.

- 8 - 4.1 A teneur des pièces au dossier, il est constant que le bâtiment érigé de longue date sur le n° xxx1 l'a été de manière conforme au droit antérieur. Il est également constant que cette grande bâtisse présente, en l'état actuel, un indice d'utilisation du sol à 0.599 (selon calcul non contesté du SDT), soit largement au-delà de l'indice 0.3 que fixe le RCC pour cette zone résidentielle destinée aux habitations individuelles (art. 92 RCC). La question à résoudre est celle de savoir si l'augmentation de l'indice d'utilisation du sol induite par le projet, du fait de changements d'affectation et de la création de nouvelles surfaces de plancher, entraîne une aggravation de la non-conformité au droit du bâtiment sis sur le n° xxx1, au sens de l'article 3 alinéa 1 LC. 4.2 Cette disposition protège une construction dans son état au moment où entrent en application des dispositions nouvelles plus restrictives. En vertu de cette garantie, le propriétaire peut conserver son bien, le moderniser, voire le transformer ou l'agrandir, nonobstant sa non-conformité au droit nouveau, et donc en dépit du fait qu'il compromet la réalisation des objectifs d'intérêt public que poursuit le législateur en posant des règles plus restrictives que les anciennes. Sous cet angle, il faut logiquement penser qu'un bâtiment ou une installation deviennent non conformes au droit tant parce qu'ils ne satisfont pas à ces réquisits d'ordre matériel qu'en raison du fait qu'ils lèsent (ou lèsent davantage) des intérêts généraux ou privés que ces réquisits (nouveaux) doivent sauvegarder mieux que le droit antérieur. Attendu qu'on ne peut, en réalité, guère dissocier le contenu d'une norme de la fonction que lui assigne le législateur, si un bâtiment ou une construction n'est plus conforme à une disposition nouvelle qui tend à protéger le voisinage, l'aggravation de cette non-conformité ne peut rationnellement s'apprécier en faisant abstraction des immissions ou inconvénients supplémentaires que les travaux énumérés à l'article 3 alinéa 1 LC causeront objectivement aux fonds voisins (ACDP A1 12 41 précité consid. 4a). 4.3 Cette interprétation de la notion d'aggravation que prévoit

l'article 3 alinéa 1 LC correspond en outre à la pratique cantonale bernoise, pour qui il y a aggravation de la non-conformité au droit lorsque la transformation ou l'agrandissement d'un ouvrage en soi illégal entraîne une atteinte encore plus forte qu'auparavant à l'intérêt public ou à celui du voisin, intérêts que la norme enfreinte devrait protéger (Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern – Kommentar, vol. I, 4e éd. 2013, n° 4 ad art. 3). Il est légitime de s'inspirer de cette pratique, puisque l'article 3 alinéa 1 LC reprend en substance la teneur de l'article 3 alinéa 1 et 2 de la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions. D'ailleurs, le Message sur le projet de LC se réfère assez largement, en exposant l'article 3 de celle-ci, à la jurisprudence des autorités bernoises et à un commentaire de

- 9 - cette autre loi (Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 2e éd. 1995 ; BSGC novembre 1995 p. 657 s.). La jurisprudence de la Cour de céans a aussi souligné cette concordance (ACDP A1 11 224 du 14 septembre 2012 consid. 5.1, A1 12 41 précité consid. 4b, A1 06 38 du 9 juin 2006 consid. 4b et 4c, avec renvoi à l'ACDP A1 96 158 du 21 février 1997 consid. 3.1). Dans un arrêt 1P.577/2001 du 8 novembre 2001 (publié à la RVJ 2002 p. 36 ss), le Tribunal fédéral cite, à propos de la notion d'aggravation de l'article 3 alinéa 1 LC, la jurisprudence vaudoise (loc. cit., p. 42) qui part de l'idée qu'un bâtiment non conforme au droit en vigueur ne peut être modifié ou transformé s'il en résulte un surcroît d'inconvénients pour le voisinage (cf. Bovay et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, 4e éd. 2010, ad art. 80 LATC ; Bovay, Le permis de bâtir en droit vaudois, 2e éd. 1988, p. 165). Ces auteurs traitent de l'article 80 alinéa 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), disposition qui prévoit explicitement que les travaux ne doivent pas aggraver les inconvénients subis par le voisinage. Comme on l'a vu, la pratique bernoise tient compte de ce paramètre, sans qu'il figure à l'article 3 de la loi de ce canton. 4.4 Le Conseil d'Etat estime que le projet de X_____ aggrave la situation illégale qui caractérise le bâtiment dont il est propriétaire sur le n° xxx1, parce que cela entraîne une augmentation de l'indice d'utilisation du sol, lequel est déjà dépassé dans l'état existant de la construction. Ce point de vue est conforme à la pratique bernoise (cf. Zaugg/Ludwig, op. cit., n° 4a ad art. 3), ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour de céans, qui est entrée en matière pour discuter la question de l'aggravation de la contrariété au droit d'un immeuble sous l'angle de l'indice d'utilisation du sol (cf. ACDP A1 05 71 et A1 05 80 du 26 août 2005 consid. 3b). Il correspond également à la jurisprudence du Tribunal cantonal vaudois, qui s'est penché sur des problématiques semblables dans le cadre de l'application de l'article 80 LATC (cf. notamment RDAF 2007 I p. 159 s. et les autres arrêts cités in Bovay et al., op. cit., ch. 6.6 ad art. 80 LATC). Les règles en matière d'indice d'utilisation du sol (ou de densité) visent à limiter l'utilisation d'une parcelle à des fins d'habitation, permettant ainsi, en combinaison avec les règles arrêtant la hauteur et les dimensions maximales des bâtiments, de donner au quartier concerné une uniformité, un équilibre et des caractéristiques qui lui sont propres. Ainsi, l'indice de 0.3 prévu dans la zone où se situe la parcelle de X_____ participe à l'utilisation judicieuse et équilibrée du terrain et des volumes bâtis dans ce secteur voué à l'habitat résidentiel individuel (art. 92 RCC). En cela,

- 10 - l'indice d'utilisation permet d'appliquer les buts et principes de l'aménagement du territoire (cf. Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 875), notamment en limitant la présence humaine dans des secteurs voués à une plus grande tranquillité, typiquement dans des zones d'habitations individuelles où l'un des objectifs recherchés est d'éviter aux résidents les conséquences de

la densification de la population. La transgression des prescriptions en matière de densité par une surutilisation du terrain et/ou des volumes bâtis porte atteinte à cet objectif d'intérêt public. Il en découle que l'augmentation de la SBPu d'un bâtiment érigé sur une parcelle, dont l'indice d'utilisation maximal est déjà dépassé, comme c'est le cas en l'occurrence, constitue en soi une aggravation de la non-conformité au droit de ce bâtiment, au sens de l'article 3 alinéa 1 LC ; pareil projet ne peut donc pas bénéficier de la garantie de situation acquise que prévoit cette disposition. 4.5 Ainsi que cela ressort du calcul non contesté du SDT, l'indice d'utilisation du bâtiment existant sur le n° xxx1 est de 0.599, soit déjà près du double du maximum autorisé dans la zone. Au bénéfice de droits acquis, le recourant peut compter sur cet indice majoré pour exécuter les travaux de transformation ; comme on l'a vu, le régime de l'article 3 alinéa 1 LC ne l'autorise pas à aller au-delà. Le fait que l'ensemble des travaux s'effectue à l'intérieur du volume bâti ne modifie pas cette appréciation. En effet, l'augmentation des SBPu, qui permet au recourant de modifier la distribution du volume intérieur en créant notamment deux logements indépendants supplémentaires et un espace dédié aux cours d'auto-école, suffit déjà à mettre à mal les objectifs d'intérêt public de limitation de la présence humaine et de préservation de la tranquillité dans la zone à considérer, et ceci nonobstant le fait que les travaux sont projetés à l'intérieur du volume existant. Les buts de densification que mentionne le recourant ne sont pas à prendre en considération dans une zone d'habitation individuelle où, précisément, toute la réglementation poursuit un objectif distinct de celui pouvant prévaloir, par exemple, dans les centres urbains ou les zones de forte densité destinées à l'habitat collectif. Quant à la rationalité du projet de X_____ et à l'utilisation optimale du volume à disposition qu'il permet, elles ne justifient pas d'aggraver plus encore la non-conformité du bâtiment existant aux prescriptions de la zone et de faire une entorse au régime légal des droits acquis, où le législateur a justement prévu des limites à la transformation et au changement d'affectation de constructions existantes, prescription que les autorités et la juridiction administratives doivent appliquer de manière restrictive, s'agissant d'ouvrages à transformer qui, à la base, ne respectent déjà pas la réglementation de la zone.

- 11 - 4.6 Attendu ce qui précède, c'est à bon droit que l'autorité précédente a considéré que le projet du recourant induit une aggravation de la non-conformité au droit du bâtiment actuel que prohibe l'article 3 alinéa 1 LC ; le permis de bâtir délivré par l'autorité communale a ainsi été annulé à juste titre. Le recourant devra revoir son projet en prêtant attention au respect de l'indice d'utilisation à 0.599. La Cour relève que cette solution ne prétérite pas les objectifs de maintien et de rénovation des bâtiments anciens sis sur le territoire communal, le volume important à disposition dans la bâtisse en question pouvant être utilisé et mis en valeur de manière différente que celle envisagée par le projet litigieux. Le cas échéant, de nouvelles surfaces peuvent être créées, pour autant que la loi ne les comptabilise pas dans la SBPu (v. en particulier le glossaire annexé à l'OC). 5.1 Le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). 5.3 Y_____ obtient gain de cause et a requis des dépens. Il ne s'est pas adjoint les services d'un mandataire professionnel, mais a indiqué, de manière générale, les autres frais nécessaires et relativement élevés pour lesquels il estime avoir le droit d'être indemnisé : prise de congé pour l'analyse du recours, étude du dossier, recherches juridiques, rédaction de la détermination du 5 septembre 2015, envoi postal. Il n'apparaît pas que la prise d'un jour de congé ait été absolument nécessaire dans le cadre de la présente procédure de recours et qu'elle doive être dédommée à ce titre. En effet, le

prénommé, juriste, devait pouvoir étudier le recours de droit administratif de X _____ durant son temps libre, ce d'autant plus que le délai pour déposer une détermination a couru durant près de deux mois compte tenu des fêtes d'été. Au demeurant, la prise d'un jour de congé n'aurait engendré aucune perte de gain pour Y _____, dont les congés sont payés par son employeur ; dès lors et en tout état de cause, cela n'aurait justifié aucun dédommagement au sens de l'article 4 alinéa 2 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8). En outre, la détermination du prénommé expose essentiellement des faits, de sorte qu'on ne voit pas quelles recherches juridiques indispensables l'intéressé aurait entreprises pour la rédiger. Dans ces conditions, seule une indemnité de partie de 100 fr., couvrant ses débours, peut lui être allouée (art. 4 al. 1 et 2 LTar).

- 12 - 5.4 Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

- 13 -

Prononce

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