

VS_GERICHTE A1 17 98 vom 28. Februar 2018

VS Kantonsgericht, 2018-02-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_17_98

FR: VS_GERICHTE A1 17 98 du 28 février 2018

IT: VS_GERICHTE A1 17 98 del 28 febbraio 2018

Erwägungen

E. 6

octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation de fait identique ou à une cause juridique commune. Dans les présentes affaires, les parties recourantes contestent deux décisions

- 7 - semblables rendues par le Conseil d'Etat et formulent des griefs similaires à l'encontre de ces prononcés en matière de droit public des constructions. Partant, il se justifie de faire droit à leurs demandes et d'ordonner la jonction des causes A1 17 98 et A1 17 99. Cela étant, la Cour prend acte que les recourants X _____ et Y _____ ont déclaré renoncer à leurs griefs invoquant la violation des articles 38 alinéa 3 et 57 alinéa 4 OC, ainsi qu'à l'interrogatoire du propriétaire de la parcelle n° J _____. 1.2 En vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, les décisions du Conseil d'Etat se sont substituées de plein droit à celle de première instance (art. 47 et 60 LPJA ; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, Vol. II, 3e éd. 2011, p. 812). Dès lors, d'un point de vue strictement formel, les recourants ne peuvent pas conclure à l'annulation de la décision du conseil municipal du 30 avril 2015, conclusion en soi irrecevable, sauf à la comprendre, au vu des critiques faites au Conseil d'Etat, comme visant les prononcés du 12 avril 2017, seuls attaquables céans (art. 72 LPJA). 1.3 Sous la réserve exprimée au précédent considérant, les recours sont recevables (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA). W _____, ainsi que X _____ et Y _____ sont (co)propriétaires de biens-fonds sis à proximité immédiate de la parcelle concernée par le projet de construction de Z _____ SA ; à ce titre, ils disposent en particulier d'un intérêt digne de protection à contester les décisions du Conseil d'Etat qui rejettent leurs recours administratifs et confirment la validité du permis de bâtir critiqué (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA). 2.1 Les recourants sollicitent l'administration de plusieurs moyens de preuve. Prévu par la loi (art. 17 al. 2 LPJA, applicable par renvoi des art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA), le droit de faire administrer des preuves est une composante du droit d'être entendu que garantit l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). Il n'est cependant pas absolu, la prise en considération de moyens de preuve supposant que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1, 130 II 425 consid. 2.1 et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b).

2.2 Le 14 juin 2017, le Conseil d'Etat a déposé son dossier, comprenant celui de la commune de A _____. Les requêtes des recourants en ce sens sont donc satisfaites. Les autres offres de preuve sont superflues, les pièces au dossier permettant de trancher le litige à la lumière des faits pertinents. En effet, la Cour considère que la demande visant le dépôt d'un rapport d'expert géomètre afin de fixer l'emprise de la route d'accès projetée et du mur de soutènement sur la nouvelle parcelle n° K _____ n'est pas utile à la résolution des cas (cf. infra consid. 4.3 et 4.4). Il est aussi superflu de requérir l'indication par le registre foncier de A _____ du prix pratiqué pour le transfert de la parcelle n° L _____, située dans le même secteur que le projet de construction contesté (cf. idem). Enfin, il n'est pas non plus nécessaire d'ordonner l'édition des dossiers relatifs à un premier projet de construction déposé en 2014, dont le permis de bâtir a fait l'objet d'un recours administratif. On ne voit pas quels éléments décisifs les pièces de ce dossier relatif à un projet de construction abandonné pourraient apporter afin de juger les recours formés ci-dessus.

3.1 Au fond, le litige porte sur la légalité de l'autorisation de construire délivrée à Z _____ SA. Les recourants estiment que l'autorité précédente a confirmé à tort la validité de cette autorisation de construire : ils invoquent un dépassement de la densité maximale autorisée en zone d'habitat individuel de coteau sensible. Selon l'article 95 RCCZ, l'indice de densité prévu dans cette zone est de 0.35.

3.2 Nonobstant l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2018, de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), la présente procédure de recours portant sur une autorisation de construire est poursuivie selon l'ancien droit (art. T1-1 OC ; cf. ACDP A1 17 107 du 31 janvier 2018 consid. 1.2).

4.1 Dans un premier moyen, les recourants soutiennent que le calcul de la surface à disposition de la parcelle n° B _____ est erroné. Ils expliquent que la surface distraite de la parcelle voisine n° E _____ en vue d'une cession de densité fait partie du domaine public cantonal, est destinée à un usage public et n'a pas la même affectation que celle du n° B _____. De plus, il s'agit d'une surface en grande partie inconstructible, non seulement du fait de la distance à respecter à la voie publique, mais aussi parce qu'un accès riverain doit y être aménagé. Pour ces raisons, la cession de densité est, à leur avis, inopérante.

- 9 -

4.2 L'article 13 alinéa 1 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (aLC) pose que l'indice d'utilisation est le rapport entre la SBPu et la surface de la parcelle prise en considération. Selon l'article 5 alinéa 1 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (aOC), qui se fonde sur la délégation que prévoit l'article 13 alinéa 2 aLC, doit être seule prise en compte la surface du terrain qui est constructible ; celle-ci est égale à la surface des biens-fonds ou des parties de biens-fonds sis en zone à bâtir qui font l'objet de la demande d'autorisation de construire et qui sont encore libres en droit pour la construction (art. 5 al. 3 aOC). Le glossaire annexé à l'aOC précise la notion de « surface constructible du terrain (surface de la parcelle prise en considération) » en indiquant qu'il s'agit de la surface des biens-fonds ou partie des biens-fonds comprise dans la zone à bâtir faisant l'objet de la demande d'autorisation de construire, après déduction des surfaces déjà utilisées (1), des surfaces destinées au domaine public (2), et des surfaces non constructibles telles que forêts, etc. (3). Les articles 13 alinéa 3 aLC et 7 alinéa 1 aOC autorisent le transfert d'indice d'une parcelle vers une autre dans la mesure où elles sont contiguës et classées dans la même zone. Le glossaire annexé à l'OC définit un tel transfert comme le « report des possibilités de bâtir non utilisées d'un fonds sur une parcelle à bâtir contiguë et

située dans la même zone ». La commune reporte sur un registre les surfaces utilisées et les transferts d'indice (art. 8 ch. 1 aOC), ces derniers étant en outre inscrits au registre foncier comme servitudes en faveur de la commune (art. 7 al. 2 aOC ; RVJ 2016 p. 21 consid. 4.2 et les réf. cit.). Au plan communal, l'article 82 RCCZ définit de manière analogue l'indice d'utilisation. Il précise que la surface constructible du terrain est la surface de la (des) parcelle(s), comprise(s) dans la zone à bâtir, faisant l'objet du permis de construire. 4.3 L'autorité précédente a relevé que les conditions posées par le droit cantonal pour une cession d'indice étaient remplies, puisque la surface à détacher de la parcelle n° E _____ (nouvelle parcelle n° K _____) ne faisait pas partie de la route cantonale et qu'elle était affectée à la zone à bâtir. Les recourants contestent ce point de vue : ils se réfèrent à la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1), ainsi qu'aux plans routiers de la xxx, pour soutenir que la surface distraite du n° E _____ en vue d'une cession de densité fait en réalité partie du domaine public cantonal et qu'à ce titre, elle ne peut pas être considérée comme une surface constructible du terrain susceptible de faire l'objet d'une cession de densité.

- 10 -

4.3.1 Les plans de routes sont des plans d'affectation spéciaux, qui règlent un mode d'utilisation du sol dans leurs périmètres (art. 14 al. 1 LAT). Ainsi, les terrains sur lesquels cette planification spéciale exerce son empire reçoivent une affectation spéciale, distincte de celle des biens-fonds desservis par l'ouvrage routier (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_852/2013 du 4 décembre 2014 consid. 3.2 et les réf. cit. ; ACDP A1 09 167 du 12 mai 2010 consid. 6a et les réf. cit.). 4.3.2 X _____ et Y _____ ont notamment versé au dossier, le 30 octobre 2017, un plan des acquisitions de terrain liées à l'aménagement de la route xxx (anciennement, route VS n° xxx), homologué par le Conseil d'Etat le 5 juillet 1995. Ce plan indique, en limite nord du n° H _____, une parcelle n° P _____ dont la surface a été intégralement expropriée dans le cadre du projet routier. Cette portion de terrain de 515 m² correspond actuellement à une partie du n° E _____ qu'il est prévu de détacher (nouvelle parcelle n° K _____) et d'utiliser aux fins de transfert de densité au profit de la parcelle à bâtir n° B _____. Le fait que cette surface a été expropriée montre que celle-ci était nécessaire à la réalisation du projet routier, lequel a été déclaré d'utilité publique à l'issue de la procédure d'expropriation. Le droit d'exproprier est, en effet, accordé uniquement pour l'accomplissement de tâches d'intérêt public (art. 3 al. 1 de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations – LcEx ; RS/VS 710.1) et, en vertu du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), il ne peut s'exercer dans une mesure qui excède ce qui est nécessaire à cet accomplissement. Partant, il faut en déduire que cette surface acquise par l'Etat est destinée depuis lors au domaine public. A ce titre, la surface concernée ne peut pas, conformément à la teneur du glossaire annexé à l'aOC, être comptabilisée dans la « surface constructible du terrain (surface de la parcelle prise en considération) », d'où suit qu'elle ne peut apporter aucune densité supplémentaire à la parcelle voisine n° B _____. A l'examen des autres plans versés en annexe à la détermination du 30 octobre 2017 (cf. plan des profils en travers lié au projet routier, plan annexé à la PJ xxx expropriation), la Cour constate d'ailleurs que cette portion de terrain était destinée à l'aménagement d'un accès sur la route cantonale pour les parcelles avoisinantes (conformément à ce que prévoit l'article 39 alinéa 2 lettres a et d LR), constat que corroborent les explications du Service de la mobilité (cf. courriel en annexe 6 à la détermination du 30 octobre 2017). Dans ce contexte, le fait que cette surface est affectée à

la zone à bâtir selon le PAZ (zone d'habitat individuel coteau sensible) n'est pas déterminant en l'état, puisque les plans routiers approuvés ultérieurement lui ont donné une affectation spéciale et

- 11 - distincte (cf. supra consid. 4.3.1). Ce constat perdurera tant que le plan de route approuvé le 5 juillet 1995 n'aura pas été modifié. Au surplus, selon la jurisprudence (cf. ACDP P 161/94 du 10 mars 1995 consid. 6.2), la question de savoir si la surface occupée par une route doit être comptabilisée lors du calcul de la surface constructible du terrain en lien avec l'indice d'utilisation du sol ne se résout pas de la même manière selon que cette route a été construite par un pro- priétaire sur son propre bien-fonds afin d'y aménager un accès privé ou qu'elle se trouve sur une parcelle, même privée, exclusivement destinée à la desserte de biens- fonds voisins et grevée de servitudes de passage garantissant ces droits de passage en véhicules. Il est indubitable que, dans le premier cas, la route entre dans le calcul de la surface constructible du terrain ; dans le second cas, en revanche, la surface occupée par la desserte routière ne peut pas être utilisée afin de céder de la densité à une parcelle voisine (v. aussi Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aména- gement du territoire, construction et expropriation, Berne 2001, nos 870 et 872 et la jurisprudence fédérale citée). En l'occurrence, une partie de la surface qui a été dis- traite du n° E _____ pour le transfert de densité doit servir de route d'accès à la parcelle n° B _____ ; la constitution d'une servitude de passage a été prévue à cet égard (cf. pièces nos 57 et 59 à 63 du dossier de recours de droit administratif). Au regard de la jurisprudence précitée, la surface grevée par la servitude de passage n'est pas utilisable dans le cadre d'une cession de densité. 4.4 Il s'ensuit qu'en l'état, la surface à prendre en considération pour le calcul de la densité liée au projet de construction contesté est celle de la parcelle n° B _____ , à l'exclusion de celle du n° K _____ détaché du n° E _____. Cela étant, il faut relever que c'est l'ensemble de la surface du n° B _____ qui doit être prise en considération dans ce calcul et non, comme les critiques formulées par les recourants pourraient le laisser entendre, uniquement la surface où peut être érigé un bâtiment selon les alignements ou les règles de distance à la limite. En effet, le droit cantonal ne mentionne pas l'obligation, pour calculer l'indice d'utilisation, de déduire de la surface de la parcelle prise en considération les surfaces qui doivent rester libres de construction en raison des alignements ou des règles de distance. Lesdites surfaces ne sont en particulier pas assimilables à celles qui sont inconstructibles par nature (forêt) ou par l'effet d'un contrat (servitude de non-bâtir) ; les règles légales dont elles découlent permettent de définir l'espace où le bâtiment pourra prendre place sur le bien-fonds, sans toutefois limiter la densité (cf. RVJ 1998 p. 24 s. consid. 4b).

- 12 - Attendu ce qui précède, la surface déterminante du n° B _____ est de 1011 m². Appliquée au coefficient de 0.35 prévalant dans la zone (art. 95 RCCZ), la SBPu maximale correspondante pour ce bien-fonds est de 353.85 m². Comme cela ressort des considérants qui suivent, le projet de construction excède la densité maximale autorisée, ce que relèvent à bon droit les recourants. 5.1 Est aussi litigieux le calcul de la SBPu du projet de construction de Z _____ SA. Les recourants indiquent que n'ont pas été prises en compte dans ce calcul, à tort, les surfaces des escaliers et de la cage d'ascenseur (env. 41 m² au total). 5.2 Selon le glossaire annexé à l'aOC, la SBPu est la somme de toutes les surfaces en-dessus et en-dessous du sol, y compris la surface des murs et des parois dans leurs sections horizontales, qui servent directement à l'habitation ou à l'exercice d'une activité professionnelle ou qui sont utilisables à cet effet (art. 5 al. 2 aOC). N'entrent

notamment pas en considération les couloirs, escaliers et ascenseurs desservant uniquement des surfaces non directement utilisables, ainsi que les portiques d'entrée ouverts, les terrasses d'attique couvertes et ouvertes, les balcons et les loggias ouverts. D'après l'article 82 RCCZ, la SBPu se compose de la somme de toutes les surfaces d'étages, y compris les surfaces des murs et des parois dans leurs sections horizontales. Ne sont pas comptés notamment les couloirs, escaliers et ascenseurs desservant exclusivement des surfaces non directement utiles, ainsi que les balcons, loggias, vérandas et terrasses pour autant qu'ils ne servent pas de coursives. 5.3 Selon les plans approuvés, l'accès aux logements se fait via des escaliers ou un ascenseur depuis un hall ouvert sur l'extérieur, au niveau des garages (niv. +285 ; cf. plan couvert et rez supérieur modifié le 17 novembre 2016). Comme l'on relevé les autorités précédentes, ces surfaces sont ouvertes sur l'extérieur et ne sont donc pas comprises dans l'enveloppe thermique du bâtiment. Il est défendable de considérer que les surfaces occupées par ces installations ne doivent pas être comptées dans la SBPu. En effet, à l'instar d'un escalier ou d'un ascenseur aménagés contre la façade d'un bâtiment, il s'agit d'installations qui sont situées à l'extérieur. De ce fait, on ne saurait les assimiler à des surfaces qui servent directement à l'habitation ou à l'exercice d'une activité professionnelle ou qui sont utilisables à cet effet (art. 5 al. 2 aOC ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_581/2014 du 23 juin 2015 consid. 2.4 ; ACDP A1 14 16 du 31 octobre 2014 consid. 2.2 et A1 12 160 du 19 avril 2013 consid. 2.3.3). 5.4 Cela étant, la SBPu du projet est de 203.30 m² pour chacun des deux appartements projetés (cf. plan déposé sous pièce n° 65 du dossier de recours de droit administratif). Avec un total de 406.6 m², le projet excède la surface maximale de 353.85 m²

- 13 - que permet la parcelle n° B _____, ce que les recourants font remarquer à juste titre.

E. 6.1

Attendu ce qui précède, les recours sont admis et les décisions attaquées sont annulées (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Le cas échéant, la propriétaire du n° B _____ et/ou Z _____ SA devront déposer auprès de l'administration communale une nouvelle demande d'autorisation de construire.

E. 6.2

Cette issue rend sans objet le grief des époux X _____ et Y _____ relatif à la répartition des frais de la procédure devant le Conseil d'Etat.

E. 6.3

Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de Z _____ SA (art. 89 al. 1 LPJA). Celle-ci devra verser des dépens aux recourants, qui ont pris des conclusions en ce sens et obtiennent gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA). Les frais des deux procédures de recours devant le Conseil d'Etat (608 fr. chacune) doivent suivre le même sort et être mis à la charge de Z _____ SA.

E. 6.4

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 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), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar). En page 8 de la décision qu'il a rendue à l'égard de W _____,

le Conseil d'Etat a relevé que celle-ci était assistée par son époux qui agissait en tant qu'avocat ; il a déduit que cette situation justifiait une réduction des dépens à allouer à la prénommée, se référant à un cas semblable (cf. ACDP A1 01 181 du 18 octobre 2002 consid. 5c). Céans, l'intéressée n'a pas contesté ces éléments de fait ni émis de critique sur la solution appliquée par l'autorité précédente. Partant, en prenant en considération le fait que le mandataire agit dans cette affaire en faveur de son épouse, le montant des dépens réduits dus par Z _____ SA à W _____ est fixé à 1200 fr. (TVA incluse), pour les deux instances de recours. Ce montant tient compte du travail effectué par ledit mandataire, qui a consisté principalement en la rédaction de deux mémoires de recours de 5 et 9 pages (les 1er juillet 2015 et 24 mai 2017) et de plusieurs déterminations comprenant entre 1 et 4 pages (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 LTar). Le montant des dépens dus par Z _____ SA à X _____ et Y _____ est fixé à 1800 fr. (TVA incluse), pour les deux instances de recours. Ce montant tient

- 14 - compte du travail effectué par le mandataire des prénommés, qui a consisté principalement en la rédaction d'un mémoire de recours de droit administratif de 9 pages et d'une détermination de 10 pages (art. 4, 27 et 39 LTar). Il inclut également une indemnité de partie en faveur de X _____ et Y _____, non représentés par un conseil juridique devant l'autorité précédente (art. 4 al. 1 et 2 LTar).

- 15 - Prononce

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