

VS_GERICHTE A1 19 216 vom 10. August 2020

VS Kantonsgericht, 2020-08-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_216

FR: VS_GERICHTE A1 19 216 du 10 août 2020

IT: VS_GERICHTE A1 19 216 del 10 agosto 2020

Regeste

A1 19 216 ARRÊT DU 10 AOUT 2020 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; en la cause W _____, X _____, Y _____ et Z _____, tous quatre recourants et représentés par Maître M _____, avocat, contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et la COMMUNE DE A _____, autre autorité. (droit des constructions) recours de droit administratif contre la décision du 18 septembre 2019

Erwägungen

E. 10

avril 2012, et non sur une procédure de police des constructions. Partant, il reste soumis à l'ancien droit (RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2). Ce point de vues est partagé par les recourants (cf. p. 3 de leur recours de droit administratif). Par contre, le Conseil d'Etat a appliqué le nouveau droit (soit la loi sur les constructions du 15 décembre 2016), plus précisément l'article 51 al. 1 LC selon lequel « l'exécution est considérée comme commencée lorsque des travaux importants ont été réalisés, en particulier l'ensemble du terrassement ou une fouille importante nécessaire au projet. Dans tous les cas, l'exécution du projet est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés ». Cette divergence d'opinions n'exerce toutefois aucune incidence sur la présente affaire puisque le nouveau droit cantonal des constructions n'a fait que reprendre les règles prévalant sous l'empire de l'ancien droit et en codifier la jurisprudence (cf. infra, consid. 2). 2. Dans un premier grief, les recourants invoquent une violation de l'article 53 al. 1 aOC. Selon eux, les « nombreux travaux entrepris » et les « coûts de grande ampleur engendrés » sont suffisants pour considérer que les travaux avaient « débuté » au sens de la disposition précitée. 2.1.1 Sous le titre marginal « Durée de validité », l'article 53 al. 1 aOC prévoit que « L'autorisation de construire devient caduque si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les trois ans dès son entrée en force. La construction d'un bâtiment est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés ». 2.1.2 La jurisprudence cantonale (RVJ 2013 p. 24), jugée soutenable par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.3.2), a posé que la condition

- 11 - prévue à l'article 53 alinéa 1 aOC est satisfaite même lorsque le radier n'est que partiellement réalisé, pour autant que les autres travaux de construction soient déjà planifiés à la date d'échéance du permis de construire. Il a ainsi été jugé que la réalisation de travaux de forage, de canalisation et d'écoulement, ainsi que la mise en place d'un radier de base d'environ 5 m² pour le bétonnage d'un support de parking, étaient suffisants pour considérer que les travaux avaient commencé avant l'échéance du permis de construire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_65/2014 du 6 octobre 2014 consid. 3.4). Très récemment, la

Cour de céans a conclu que la réalisation, au dernier jour de validité de l'autorisation de construire, de travaux importants d'excavation, de terrassement et de pose d'un radier pour un montant supérieur (déjà payé) à 200 000 fr. était suffisante pour admettre que les travaux avaient bel et bien débuté au sens de l'article 53 al. 1 aOC (A1 19 130 du 17 mars 2020 consid. 4.3). 2.2 En l'occurrence, les recourants eux-mêmes reconnaissent (p. 3 dernier § de leur recours) que « le radier à proprement parler n'a pas été exécuté ». Ils insistent néanmoins sur les factures versées en cause et le rapport technique de U _____ SA pour en déduire que « les travaux avaient largement débuté ». Cette appréciation ne saurait être suivie. 2.2.1 Il s'agit d'abord de relever que contrairement à ce qu'avancent les recourants, seuls des montants acquittés pour la rubrique « travaux exécutés » devraient être pris en compte, et non des montants « Total TTC » figurant sur des factures. Admettre le contraire reviendrait à tenir compte des coûts du projet de construction des trois chalets, et non des frais déjà effectivement engagés. Si, certes, il est exact que dans la pratique, les architectes et les entrepreneurs acceptent parfois de réaliser les premières démarches sans être payés immédiatement, il n'en demeure pas moins qu'ils établissent normalement des factures intermédiaires et que ce sont ces montants, s'ils avaient été acquittés - ce qui n'est pas le cas ici des factures T _____ SA (cf. détermination des recourants du 25 avril 2019) -, qui seraient déterminants sous l'angle de l'article 53 al. 1 aOC. D'ailleurs, T _____ SA (cf. ses trois factures du 26 mars 2016) et S _____ SA (cf. sa facture du 3 avril 2017) ont précisément établi de telles situations intermédiaires, d'où la distinction entre « travaux ou prestations effectués » et « honoraires selon plan financier » opérée dans ces factures. De plus, s'agissant de la facture de S _____ SA qui, elle, a par contre été payée, elle concerne dans sa quasi-totalité d'autres parcelles (soit les nos xx4, xx5, xx6, xx7, xx8, xx9, xx10, xx11, xx12 et xx13) sortant du cadre de la présente affaire.

- 12 - 2.2.2 Ensuite, s'agissant des deux factures de P _____ SA (cf. supra, consid. H), les recourants ont admis qu'elles concernent « la préparation à la route d'accès et le démontage du funiculaire » au chantier au lieu-dit « D _____ », lequel se constituait de treize projets de constructions qui formaient, initialement du moins, un « projet commun nommé O _____ ». Il n'est donc pas certain qu'elles soient en lien avec la présente affaire et, à supposer que cela soit bien le cas, les frais engagés pour les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____ représenteraient 19'279 fr. 10, soit 6426 fr. pour chaque parcelle, ce qui est plutôt insignifiant. Le raisonnement est identique pour la facture du notaire Q _____, d'un montant de 6507 fr., qui ne permet de toute manière pas de prouver si elle se limite aux démarches entreprises pour les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____. La lecture de ce document laisse au contraire à penser que les opérations couvertes par cette note (nombreux courriers adressés à Me V _____, à la banque ou à l'entrepreneur AA _____, tous trois en rien concernés par les chalets à construire sur les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____) visent l'ensemble de la promotion « O _____ ». De plus, des « frais émoluments et honoraires » (cf. libellé de cette note) n'entrent pas dans la notion de « travaux de construction » à proprement dit. Ceci vaut également pour les « émoluments et frais payés à la commune de A _____ pour les différentes autorisations » (cf. p. 4 du recours de droit administratif). Quant à la facture de R _____ SA, si, elle, est bien en lien (son libellé indique « implantation bâtiments aux parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____, relevé des points, protocole d'implantation ») avec le projet de construction des trois chalets litigieux, son montant, modique (1208 fr.), représente une charge de 402 fr. 70 par parcelle. En définitive, les coûts engagés pour chaque parcelle

concernée avoisinent les 10'000 fr. à peine ce qui, mis en perspective avec les coûts prévus dans les formulaires d'autorisation de construire les trois chalets (845'600 fr., 486'200 fr. et 508'300 fr.) est insignifiant et non représentatif de « travaux importants ». Les recourants tentent d'infirmer les constatations qui précèdent en s'appuyant sur le rapport dressé le 24 octobre 2019 le bureau d'ingénieurs civils U _____ SA. Ce document privé, qui équivaut à de simples allégations écrites, ne leur est toutefois d'aucun secours. D'une part, il ne fait qu'énumérer une liste de « travaux constatés », sans jamais en indiquer les coûts. D'autre part, il n'apporte rien de nouveau aux éléments déjà versés en cause et, surtout, les photographies et les légendes qu'il contient sont suffisamment éloquentes pour confirmer l'appréciation communale et cantonale selon laquelle des travaux d'ampleur n'ont pas été réalisés. Ces photographies montrent bien, comme celles prises par la police des constructions le 4 juillet 2019 et le rapport établi

- 13 - par cette autorité le 28 juin 2017 déjà, la simple présence de trois emplacements aujourd'hui à peine dégagés (cf. photographie p. 4 du rapport) et, contrairement au libellé figurant sur le premier cliché de la p. 5 (« béton de propreté sur fond de fouille » [!]), de loin pas susceptibles, sans procéder à des travaux bien plus conséquents et propres, de recevoir une quelconque fondation en béton, des murs ou une ossature bois. Au contraire, ces photographies confirment qu'en l'état, excepté quelques graves et du béton maigre répandu sur les plannies, il n'existe ni radier, ni fer, ni armature, ni aucune fondation exécutée selon les règles de l'art. K _____ partageait d'ailleurs ce constat de juin 2017 puisqu'un mois auparavant (soit le 31 mai 2017) il écrivait : « Les travaux pourraient débiter immédiatement ». Cet aveu démontre bien qu'il reconnaissait la quasi absence totale d'un début de travaux d'importance, étant rappelé que toutes les factures sur lesquelles il se base aujourd'hui pour affirmer le contraire datent de 2015 à 2017. De plus, aucun élément du dossier ne démontre un quelconque avancement des travaux depuis cette époque. 2.2.3 Les autres titres invoqués par les recourants pour étayer leur thèse ne sont pas plus probants. En effet, l'on peine à concevoir comment le « descriptif de la construction O _____ » et le document de promotion (p. 43 à 56 du dossier du CE), datés du 3 septembre 2015 (soit après l'échéance du délai de validité des autorisations de construire, délivrées le 10 avril 2012), pourraient s'avérer déterminants pour prouver la volonté sérieuse des destinataires des permis de construire de mener à leur terme l'exécution de leur projet. Quant aux deux actes du 12 octobre 2016 (cf. supra, consid. C), ils ne sont pas plus pertinents car ils ont été instrumentés une année après l'échéance des permis de bâtir, ils comportent tous deux une clause résolutoire (subordonnant la validité de ces actes à l'obtention d'une « autorisation de construire un centre de méditation et de conférence avec un bâtiment servant au logement de la direction et du personnel »), ils portent précisément sur un autre objet (centre de méditation) que les permis de construire du 10 avril 2012 et ils contiennent une autre clause prévoyant que ces actes deviendraient nuls et non avenue « au cas où dite autorisation de construire était refusée, respectivement n'était pas accordée d'ici au 11 octobre 2017, sans faute de l'acquiesse ». 2.3 Sur le vu des considérations qui précèdent, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a considéré que faute de travaux valablement débutés au sens de l'article 53 al. 1 aOC, les autorisations de construire délivrées le 10 avril 2012 sont devenues caduques. Mal fondé, le grief est rejeté.

- 14 - 3. Dans un second grief, les recourants invoquent une violation du principe de la bonne foi. De leur point de vue, le conseil communal ne pouvait pas, le 6 juillet 2016, ordonner la poursuite sans interruption (article 56 aOC) des travaux, admettant ainsi

implicitement qu'ils avaient débuté, pour ensuite, le 28 juin 2017, « changer son fusil d'épaule » en prononçant la péremption des autorisations de construire. 3.1 Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.3). Pour que le justiciable puisse invoquer cette protection, il faut que l'autorité qui a donné son assurance ait été compétente pour le faire, ou que le justiciable ait pu la considérer comme telle (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2). Il faut par ailleurs que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, qu'il se soit fondé sur les assurances dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_yyy3 _____/2015 du 14 juin 2015 consid. 2.1). 3.2 En l'occurrence, le courrier communal du 6 juillet 2016 se référait, certes, à l'article 56 aOC (imposant au constructeur de poursuivre les travaux sans interruption jusqu'à leur achèvement, sauf justes motifs). Cependant, ce même courrier indiquait aussi que les travaux étaient à l'arrêt depuis le printemps 2015 et suite à ce courrier, les recourants n'ont jamais fait parvenir au conseil communal un planning des travaux pour démontrer la poursuite de leur exécution. Au contraire, ils ont, courant fin 2016/début 2017, tenté de trouver un compromis tendant à transformer les projets autorisés en 2012 (construction de trois chalets) en un projet complètement différent (centre de méditation et de conférence avec un bâtiment servant au logement de la direction et du personnel), ce pour répondre à la volonté de leurs clients (parties aux actes du 12 octobre 2016). Le

E. 15

février 2017, le conseil communal leur a clairement répondu que ceci nécessitait « un nouveau dossier et une nouvelle analyse ». Le 31 mai 2017, l'un des recourants (K _____) a ensuite écrit au conseil communal en reconnaissant expressément que les travaux des trois chalets n'avaient pas débuté tout en lui proposant une « modification portant uniquement sur la construction d'un sous-sol sous le gabarit principal de chaque chalet, afin de créer des salles de réunions ». Le 28 juin 2017, suite

- 15 - à une nouvelle vision locale lors de laquelle il a constaté une péjoration de l'état des lieux (cf. le rapport du même jour : « les terrassements effectués ainsi que le béton maigre répandu sur les plainnes des parcelles sont à peine reconnaissables. Le banquetage réalisé pour l'implantation ne permet à peine plus de retrouver les constructions censées débutées. En effet, l'herbe a envahi les parcelles et selon les photos fournies, transperce également « les fondations » réalisées. Au surplus, nous pouvons aisément affirmer que ces chantiers n'ont fait l'objet d'aucune intervention depuis la dernière visite des lieux effectuée en avril 2016 »), le conseil communal a revu sa première appréciation de juillet 2016. A l'aune de ce nouveau constat, couplé à l'immobilisme - admis par K _____ (cf. son courrier du 31 mai 2017) - du chantier depuis 2012, hormis quelques menus travaux entrepris juste avant la fin du délai de trois ans et pour lesquels les recourants n'ont pas été en mesure de prouver l'ampleur (cf. supra, consid. 2.2), le conseil communal a décidé, le 28 juin 2017, de constater la caducité des autorisations de construire. Il ressort de cette chronologie des faits que nonobstant la formulation en partie ambiguë du courrier du 6 juillet 2016, les recourants

n'ont jamais reçu une assurance claire du conseil communal de ne jamais voir déclarer caduque les autorisations de construire du 10 avril 2012. Au contraire, ils semblent perdre de vue que le principe de la bonne foi vaut pour l'administration comme pour l'administré (ATF 129 II 361 consid. 7.1). Or, ils n'ont pas donné suite au courrier du 6 juillet 2016 qui pourtant constatait que le chantier était inactif depuis le printemps 2015 et ce sont plutôt eux qui ont tenté de « changer fusil d'épaule » en modifiant le projet initial pour en faire un centre de méditation et de conférence avec un bâtiment servant au logement et au personnel puis, devant le refus du conseil communal, en voulant revenir au projet initial en lui apportant toutefois une modification « plus proche du programme typologique des futurs propriétaires et constructeurs ». Quant aux deux actes du 12 octobre 2016, ils ne leur sont d'aucun secours puisque précisément ils portent sur des objets différents que ceux des autorisations de construire de 2012 et qu'ils sont assortis d'une condition résolutoire prévoyant qu'ils seraient « nuls et nonavenus au cas où dite autorisation de construire était refusée, respectivement n'était pas accordée d'ici au 11 octobre 2017, sans faute de l'acquiesse ». Il est en outre évident, sur le vu des actes de la cause et, en particulier, des différentes photographies, que le chantier n'était en 2019 (cf. supra, consid. 2.2.2) pas plus avancé qu'en 2016. En définitive, ce sont plutôt les recourants qui se montrent de mauvaise foi. En effet, comme le courrier du 6 juillet 2016 reprochait à B _____ SA d'avoir complètement

- 16 - stoppé le chantier au printemps 2015, il devait être évident pour eux que la validité des autorisations de construire pouvait être remise en question si cette situation pérécitait. De plus, le 31 mai 2017, K _____ écrivait au conseil communal : « A ce jour la construction des 3 chalets en aval du terrain sur les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____, xxx3 _____ est autorisée et en force. Les travaux pourraient débuter immédiatement ». Cet aveu ne fait que confirmer le contenu du courrier du 6 juillet 2016 sur l'absence totale de continuation des travaux depuis plusieurs années. Partant, mal fondé, le grief est rejeté. 4. Dans un troisième et dernier grief, les recourants se prévalent de « l'absence de motifs de révocation ». De leur point de vue, la décision communale du 28 juin 2017 constatant la caducité des autorisations de construire faute de travaux entamés « revient en réalité à révoquer la décision de juillet 2016 alors que les conditions de l'article 32 LPJA ne sont pas réunies ». Ce grief est inconsistant. En effet, seule l'autorisation de construire du 10 avril 2012 était sujette à révocation. Or, personne ne l'a remise en question. De toute manière, les recourants donnent au courrier du conseil communal du 6 juillet 2016 une portée qu'il n'a pas puisque, comme on l'a vu supra (consid. 3.2), s'il se référait à l'article 56 aOC, il indiquait également que les travaux étaient à l'arrêt depuis le printemps 2015 et il est douteux que ce courrier du 6 juillet 2016, qui ne comporte ni dispositif, ni voie de recours, puisse être considéré comme une décision. En tout état de cause, plusieurs options légales s'offraient au conseil communal et ce dernier pouvait parfaitement, suite à son courrier du 6 juillet 2016 resté lettre morte et au nouveau rapport de la police des constructions, constater le 28 juin 2017 la caducité des autorisations de construire du 10 avril 2012. 5.1 Attendu ce qui précède, 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 de Z _____, W _____, Y _____ et X _____, solidairement entre eux (art. 89 al. 1 et 88 al. 2 LPJA). Les intéressés supportent en outre leurs frais d'intervention (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

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