

# VS\_GERICHTE A1 23 179 vom 28. August 2024

VS Kantonsgericht, 2024-08-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1\\_23\\_179](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_179)

FR: VS\_GERICHTE A1 23 179 du 28 août 2024

IT: VS\_GERICHTE A1 23 179 del 28 agosto 2024

## Regeste

A1 23 179 ARRÊT DU 28 AOÛT 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public  
Composition : Jean-Bernard Fournier, vice-président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges ; Ferdinand Vanay, greffier, en la cause W \_\_\_\_\_ et X \_\_\_\_\_, recourants contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose les recourants à Y \_\_\_\_\_, tiers concerné, représentée par Maître Jörn- Albert Bostelmann, avocat et au CONSEIL COMMUNAL DE Z \_\_\_\_\_, autre autorité (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 13 septembre 2023

## Erwägungen

### E. 1.1

Aux termes des art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal quiconque est atteint par la décision litigieuse et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La qualité pour recourir s'analyse à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'art. 89 LTF, le droit cantonal n'ayant en l'occurrence pas une portée plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1, cité p. ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C\_130/2022 du 1er mai 2023 consid. 3.1).

- 7 - En l'espèce, W \_\_\_\_\_ et X \_\_\_\_\_ sont directement touchés par la décision du Conseil d'Etat qui annule l'autorisation de construire no xx2/2021 que leur avait délivrée le conseil communal de Z \_\_\_\_\_ et ils disposent d'un intérêt digne de protection à contester céans la légalité de cette décision cantonale ; partant, ils ont qualité pour recourir.

### E. 1.2

Le recours de droit administratif respecte les autres exigences de forme (cf. art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

### E. 2

L'affaire porte sur l'annulation d'une autorisation délivrée aux susnommés pour la rénovation d'un ancien bâtiment agricole sis dans la zone du vieux village de B \_\_\_\_\_. Les recourants formulent plusieurs griefs formels à l'encontre de cette décision d'annulation rendue par le Conseil d'Etat.

### E. 3.1

Les recourants sollicitent tout d'abord l'administration de plusieurs moyens de preuve, faisant ainsi usage d'un droit que la jurisprudence a déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et les réf. cit.) et qui est prévu par le droit cantonal (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Ceux-ci ne seront pris en considération que s'ils apparaissent utiles à

l'établissement des faits pertinents. En effet, l'autorité de décision peut 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 lorsque cette autorité 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 147 IV 534 consid. 2.5.1 et les réf. cit.).

### **E. 3.2**

Un concept de protection incendie a été produit dans le cadre de la mise à l'enquête ayant conduit à l'autorisation de construire précédente, soit celle du 24 septembre 2020. Ce concept relevait que la distance avec le bâtiment xxxx (N.B. : situé à l'extrémité nord du n° xxx2) n'était pas respectée et que le pilier du couvert devait être retiré à 4 mètres de cet édifice. Le projet alors publié prévoyait un couvert qui se conformait à cette exigence. Dans le cadre de l'autorisation de construire dont est recours, le concept de protection incendie n'a subi aucune modification puisque les requérants ont à nouveau produit le rapport datant de 2020. Or, les plans versés au dossier ne respectent pas l'article 28 alinéa 1 OC, ni les prescriptions sur la protection incendie. En effet, ni le plan de situation (grange reproduite en bleu et couvert en rouge), ni ceux de la construction n'indiquent la distance permettant de contrôler la conformité du projet au concept précité, à savoir celle entre le pilier nord-ouest du couvert et le bâtiment xxxx. Toutefois, au vu des autres cotes et après avoir effectué une mesure sur le plan de situation à l'échelle 1:500, cette distance peut être estimée à environ 3,50 mètres, ce qui est inférieur aux 4 mètres exigés.

- 11 - Avec raison, les recourants ne contestent pas que, sur les plans au dossier, la distance entre le pilier nord-ouest du couvert projeté et le bâtiment xxxx sis sur la parcelle de Y \_\_\_\_\_ fait défaut ; ils ne contestent non plus pas qu'à teneur du concept de protection contre l'incendie joint à la demande de permis de bâtir, cette distance devait être de 4 m. Cela étant, l'autorité précédente n'était pas en mesure de vérifier sur ces plans que cette distance était respectée, en particulier parce que l'emplacement du pilier ne figure pas sur le plan de situation. A cet égard, elle a correctement retenu que le contenu de ce plan ne remplit pas les exigences de l'art. 28 al. 1 OC, dont la let. i prescrit en particulier que ce plan doit comporter les distances par rapport aux bâtiments voisins. Elle a aussi constaté à bon droit (cf. décision attaquée, consid. 3.5) que les plans du projet ne remplissent non plus pas les réquisits de l'art. 29 al. 1 OC, qui prévoit notamment que ces plans « doivent être établis et dessinés dans les règles de l'art à l'échelle 1:50 ou 1:100 » et inclure « les documents nécessaires à la compréhension du projet et à la vérification du respect des prescriptions ». Quoi qu'en disent les recourants, l'autorité de recours, confrontée à des plans ou à un dossier d'autorisation de construire qui ne remplissent pas les exigences de la LC et de l'OC, n'est pas contrainte de pallier ces manquements en instruisant l'affaire d'office ; au contraire, elle est habilitée à annuler le permis de bâtir délivré sur cette base lacunaire (cf. RVJ 2016 p. 19, consid. 4 ; ACDP A1 23 6 du 8 août 2023 consid. 2). En effet, les exigences de formes doivent être respectées, car l'objet de la procédure d'autorisation de construire ne peut être qu'un projet concret et non pas une question de droit abstraite ; l'autorité ne peut dès lors pas se prononcer sur la base de plans incomplets ou simplement illustratifs (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, no 908, p. 399). Dans le cas particulier, cette décision d'annulation ne se heurte pas à l'interdiction du formalisme excessif (sur cette

notion, cf. p. ex. ATF 145 I 201 consid. 4.2.1), attendu que les lacunes constatées ne portent pas sur des points de détail qu'il aurait été aisé de tirer au clair, mais qu'elles empêchent au contraire d'appréhender correctement le projet et d'en vérifier la conformité au droit. On peut d'ailleurs considérer que ces manquements imposent le dépôt de nouveaux plans, ce qui justifiait l'annulation de l'autorisation de construire, de manière à laisser à l'autorité communale – en cas de dépôt d'une nouvelle demande – le soin de statuer sur la base d'un dossier complet permettant de comprendre le projet et d'en examiner correctement la légalité (sur l'application de l'interdiction du formalisme excessif dans la procédure d'autorisation de construire, cf. p. ex. RVJ 2011 p. 139, consid. 3c ; v. aussi ACDP A1 23 24 du 18 décembre 2023 consid. 10 et A1 20 197 du 10 juin 2021 consid. 4.3.2 ainsi que les réf. cit.).

- 12 - Partant, les critiques que les recourants formulent sur ce point sont écartées.

### **E. 3.3**

S'agissant de la distance à la limite du n° xxx2, si l'on part du principe que le toit du couvert arrivait en limite de propriété, les piliers devraient, selon la convention de 2019 prévoyant un écart de 80 cm entre l'avant-toit et la parcelle voisine, être reculés à une distance de la limite correspondant à l'addition entre 80 cm et la saillie de l'avant-toit par rapport à ces piliers. Or, selon le plan de situation, les piliers du couvert seraient situés en bordure de l'emprise décrite de celui-ci, à 80 cm de la limite, alors que selon les plans de construction, l'avant-toit dépasserait les piliers de 60 cm. Sur la base de ces derniers plans, il est constaté que la distance entre le bord de l'avant-toit et la limite de propriété ne serait que de 20 cm, ce qui n'est de loin pas conforme à la convention admise par toutes les parties [...]. Force est de constater que les recourants n'attaquent pas ce raisonnement, qui pose un constat logique et conforme à l'examen du plan de situation et des plans de construction au dossier. Pour les mêmes motifs que ceux exposés au considérant précédent, les intéressés reprochent en vain au Conseil d'Etat un défaut d'instruction sur ce point. Il n'appartenait en effet à cette autorité ni de procéder à une inspection des lieux, ni d'interpeler les recourants ou le conseil communal pour leur signaler que les plans déposés comportaient des indications contradictoires quant à l'implantation du couvert par rapport à la limite de propriété. Au contraire, il revient aux intéressés d'assumer les conséquences du dépôt de plans qui ne satisfont pas aux exigences des art. 28 al. 1 et 29 al. 1 OC. On soulignera à ce propos que, selon l'art. 39 al. 2 LC, « la demande [d'autorisation de construire] doit contenir toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen », d'où suit qu'il revient d'abord au requérant de s'assurer que sa demande est complète. Quant au calcul de la distance minimale à la limite de propriété depuis l'avant-toit du couvert (80 cm, selon la convention de 2019), que les recourants ne contestent d'ailleurs pas, on signalera qu'il peut se justifier notamment lorsqu'il s'agit d'un couvert (cf. ACDP A1 22 196 du 18 août 2023 consid. 3.3.3).

### **E. 4.1**

Dans un premier moyen, les recourants invoquent une violation des règles de récusation et se réfèrent à l'art. 10 al. 1 let. e LPJA.

### **E. 4.2**

L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la

situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou sur leur impartialité ; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée ; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (cf. ATF 143 IV 69 consid. 3.2 et 139 III 120 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_265/2021 du 11 octobre 2021 consid. 4.1.1). Applicable en particulier aux autorités administratives cantonales et communales (art. 3 al. 1 LPJA), l'art. 10 al. 1 LPJA prévoit que les personnes appelées à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser notamment s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur impartialité (let. e).

#### **E. 4.3**

Les recourants font valoir que le juriste du SAIC ayant préparé la décision attaquée avait préalablement fourni à l'autorité communale un avis juridique dans ce dossier. Ils y voient un motif de récusation obligatoire au sens de l'art. 10 al. 1 let. e LPJA. La Cour relève d'emblée que la règle générale, découlant du principe de la bonne foi et de l'interdiction de l'abus de droit, selon laquelle un motif de récusation doit être invoqué

- 9 - aussi tôt que possible (ATF 134 I 20 consid. 4.3.1), s'applique en principe quel que soit le motif de récusation (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_564/2020 du 24 février 2022 consid. 3.3) et nonobstant la garantie constitutionnelle de l'art. 29 al. 1 Cst. L'apparence de prévention alléguée en l'occurrence n'est en outre pas d'une telle évidence qu'elle pourrait être invoquée tardivement (cf. arrêt du Tribunal fédéral 4A\_576/2020 du 10 juin 2021 consid. 3.2). In casu, il est constant que les recourants avaient connaissance du fait que le juriste du SAIC avait renseigné l'autorité communale, à tout le moins dès réception de la lettre de celui-ci du 16 mars 2022 qui en faisait état (cf. pièce no 215 du dossier du Conseil d'Etat). Or, les intéressés se sont abstenus d'invoquer à ce stade un motif de récusation et ont attendu la décision de l'autorité précédente. La formulation d'un tel motif dans leur recours de droit administratif du 18 octobre 2023 est ainsi manifestement tardive, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu d'entrer en matière sur ce grief. Au demeurant, la Cour rappelle que, de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative (ATF 140 I 326 consid. 5.2, cité p. ex. in arrêt 1C\_564/2020 précité consid. 3.4.1). Le membre d'une autorité a, en revanche, le devoir de se récuser lorsqu'il dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'il manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgé une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (arrêt 1C\_265/2021 précité consid. 4.1.1 et les réf. cit.). En l'espèce, fournir des renseignements juridiques à une autorité

communale s'inscrit dans l'exercice normal de la fonction de juriste du SAIC. En effet, ce service a pour mission notamment d'appuyer, de conseiller et de soutenir les communes et bourgeoises dans ses domaines de compétences, en particulier aux niveaux juridique et financier. Les renseignements en question portaient ici sur une pure question de procédure, soit celle de savoir si l'autorité communale pouvait, à la demande des constructeurs, revenir sur l'autorisation de construire no xx /2020 qui était en force et rendre à cet égard une nouvelle décision. En fournissant ce genre de renseignement, ce

- 10 - juriste n'a nullement donné une apparence de partialité qui imposait une récusation de sa part dans ce dossier, dans la mesure où le renseignement en question ne portait aucunement sur le fond de cette affaire. Au demeurant, il servait les intérêts des recourants, qui insistaient auprès de l'autorité communale pour qu'elle rende une nouvelle décision dans ce dossier, nonobstant un refus d'entrer en matière préalablement communiqué par cette autorité, le 14 janvier 2021. Compte tenu de ce qui précède, ce premier grief formel est rejeté dans la mesure où il est recevable.

#### **E. 5.1**

Dans un deuxième moyen qui regroupe plusieurs griefs, les recourants invoquent un établissement incomplet et inexact des faits pertinents de la cause et reprochent à l'autorité précédente une violation du principe de l'instruction d'office et de l'interdiction du formalisme excessif.

#### **E. 5.2**

Les intéressés arguent d'abord que le Conseil d'Etat a retenu à tort que les plans ne permettaient pas de contrôler la conformité du projet au concept de protection contre l'incendie. Selon eux, l'autorité précédente a violé son devoir d'instruction en s'abstenant de requérir de leur part ou de la part du conseil communal des informations complémentaires à ce sujet. De plus, le Conseil d'Etat aurait procédé sans droit à une estimation de la distance de protection contre l'incendie sur la base des plans, alors qu'il aurait dû éclaircir l'état de fait. Ce grief porte sur le considérant 3.2 de la décision attaquée, qui a la teneur suivante :

#### **E. 5.3**

Ceux-ci soutiennent ensuite que, pour ce qui concerne la distance à la limite, le Conseil d'Etat a constaté que celle-ci n'était pas respectée en se fondant sur un état de fait erroné qu'il n'a pas cherché à éclaircir et en constatant une discrédance entre le plan de situation et les plans du projet. Ils reprochent également à l'autorité précédente d'avoir refusé leur demande d'inspection des lieux, en violation de leur droit d'être entendus. Ce grief concerne en particulier le considérant 3.3 de la décision attaquée, qui a la teneur suivante :

#### **E. 5.4**

Pour les mêmes raisons, les recourants critiquent à tort le considérant 3.4 de la décision attaquée, en reprochant au Conseil d'Etat d'avoir retenu que « l'approximation

- 13 - des plans ne permet ainsi pas à l'autorité de céans de déterminer avec certitude si le grand décrochement situé au nord-ouest est conforme ou non, ni si la grange et son couvert à reconstruire sont conformes au gabarit d'origine comme le soutient l'autorité intimée ».

#### **E. 5.5**

Enfin, les intéressés font observer que la violation de l'art. 29 OC ne saurait emporter à elle seule l'admission du recours, puisqu'il suffisait à l'autorité inférieure, qui avait eu 21 mois pour le faire, de solliciter des plans à l'échelle. Comme les précédents, cet argument méconnaît l'importance qu'il convient d'accorder aux exigences de forme et de contenu que les plans doivent remplir, attendu que la légalité d'un projet de construction se juge principalement à l'aune de ces pièces. Il ignore également qu'en principe, la procédure de recours n'a vocation ni à pallier des manquements du dossier d'autorisation, ni à faire compléter les plans du projet, lacunes qui devraient être réglées avant la délivrance du permis de bâtir.

### **E. 6.1**

Dans un troisième moyen, les recourants invoquent l'interdiction de l'arbitraire. Ils affirment que le Conseil d'Etat a admis, de manière insoutenable, la qualité pour recourir de Y \_\_\_\_\_.

### **E. 6.2**

Au considérant 1 de sa décision, l'autorité précédente a relevé que la question de la qualité pour agir de la susnommée avait déjà été soulevée lors des procédures précédentes et l'existence d'un intérêt digne de protection à voir la décision annulée ou modifiée lui avait été reconnue tant par la présente autorité que par le Tribunal cantonal, puis par le Tribunal fédéral. Elle a considéré qu'il en allait de même dans le cadre de la présente affaire. Au sujet de la convention de droit privé du 19 août 2019, dans laquelle Y \_\_\_\_\_ s'était engagée à ne pas s'opposer à la rénovation du bâtiment agricole en cause, le Conseil d'Etat a estimé qu'elle ne permettait pas de nier la qualité pour recourir de la susnommée. Il a observé que cet acte n'avait pas été inscrit au registre foncier et que, partant, sa force contraignante était douteuse. Il a aussi précisé que le projet déposé ne correspondait pas à une transformation de la remise et du couvert attenants conforme à l'état d'origine, transformation qui aurait éventuellement pu être de nature à limiter les droits de cette propriétaire voisine.

### **E. 6.3**

Selon les recourants, l'autorité précédente n'explique pas en quoi cette convention entre les parties aurait une force contraignante douteuse, en violation de son devoir de motivation.

- 14 - Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 1 Cst. implique aussi pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 145 IV 99 consid. 3.1). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). En l'espèce, le Conseil d'Etat a indiqué que « la convention de droit privé du 19 août 2019, non inscrite au Registre foncier donc à la force contraignante douteuse, ne saurait remettre en cause la qualité pour agir de la recourante » (cf. décision attaquée, consid. 1). Quoi qu'en disent les recourants céans, cette brève explication permet de comprendre le point de vue de l'autorité précédente et est conforme aux exigences de motivations qui viennent d'être exposées. Autre est la question de savoir si ladite explication est convaincante. Les recourants invoquent dès lors à tort une violation

de leur droit d'être entendus.

#### **E. 6.4**

Ceux-ci contestent en outre l'appréciation de l'autorité précédente quant à la force contraignante de la convention privée précitée. Ils soutiennent qu'un citoyen peut s'engager à ne pas recourir, sans qu'il soit nécessaire que cet engagement soit inscrit au registre foncier. A les suivre, le défaut d'inscription de la convention dans ce registre n'a pas d'incidence sur la force contraignante de cet acte. La Cour estime qu'elle peut se dispenser de trancher ce grief, du moment que, selon l'art. III de cette convention, la renonciation de Y \_\_\_\_\_ à s'opposer au projet de rénovation des recourants n'était valable qu'à la condition que la reconstruction se fasse dans le gabarit existant et que l'avant-toit du couvert respecte une distance de 80 cm à la limite de propriété. Or, il a déjà été dit que les plans déposés ne permettent pas de s'assurer que cette condition est respectée, d'où suit que la susnommée n'était, quoi qu'il en soit, pas empêchée de recourir contre l'autorisation de construire no xx2/2021, ce que le Conseil d'Etat relève à bon droit (cf. décision attaquée, consid. 1 in fine).

#### **E. 7.1**

Attendu ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

#### **E. 7.2**

Vu l'issue du litige, les recourants supporteront, solidairement entre eux, l'émolument de justice (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA). Sur le vu des principes de la couverture des frais - 15 - et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar, le montant de cet émolument est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

#### **E. 7.3**

Les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Ils en verseront par contre à Y \_\_\_\_\_, qui a obtenu gain de cause et a pris une conclusion dans ce sens. Ces dépens seront arrêtés à 1500 fr. (TVA et débours inclus), compte tenu notamment du travail effectué par le mandataire de cette partie, qui a consisté principalement en la rédaction d'une réponse de 5 pages (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 27 et 39 LTar).

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