Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 874/2013

Arrêt du 4 avril 2014

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Aemisegger et Merkli.
Greffier: M. Kurz.

Participants à la procédure
Helvetia Nostra,
A._____,
B._____,
représentés par Me Pierre Chiffelle, avocat,
recourants,

contre

C._____,
intimée,

Administration communale de Bagnes, route de Clouchèvre 30, 1934 Le Châble,
Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet
permis de construire, art. 75b Cst.,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 29 octobre 2013.

Faits:

A.
Le 21 août 2012, la commune de Bagnes a accordé à C._____ un permis de construire portant sur trois habitations avec garages enterrés, sur les parcelles 2272 et 2279 à Verbier. Ces biens-fonds sont situés en zone chalets T4 (zone touristique à faible densité selon les art. 97 let. a et 108 du règlement de construction de la commune de Bagne); ils sont propriété de D._____ et quatre copropriétaires (n°2272), respectivement six copropriétaires (n°2279). L'opposition formée par Helvetia Nostra ainsi que par les propriétaires voisins A._____ et B._____ a été écartée.
Par décision du 19 décembre 2012, le Conseil d'Etat du canton du Valais a déclaré irrecevable le recours d'Helvetia Nostra et rejeté celui des autres opposants, considérant d'une part que l'octroi d'une autorisation de construire en zone à bâtir ne relevait pas d'une tâche de la Confédération (art. 12 LPN) et d'autre part que l'art. 75b Cst. ne s'appliquait pas aux permis de construire délivrés avant le 1 er janvier 2013.

B.

Les opposants ont saisi la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan, laquelle a suspendu la cause en attendant qu'il soit statué sur les affaires similaires pendantes devant le Tribunal fédéral.
Dans les arrêts de principe rendus le 22 mai 2013 en matière d'autorisation de construire une résidence secondaire, le Tribunal fédéral a admis la qualité pour recourir d'Helvetia Nostra (ATF 139 II 271) ainsi que l'applicabilité directe des art. 75b et 197 ch. 9 Cst. aux permis de construire délivrés après le 11 mars 2012 (ATF 139 II 243), indépendamment de la date de dépôt de la demande (ATF 139 II 263).
La procédure cantonale a été reprise et le constructeur a fait savoir, le 20 août 2013, qu'il acceptait d'affecter son projet en résidence principale. Le 30 août 2013 la commune de Bagnes a délivré un avenant à l'autorisation de construire imposant l'obligation d'utiliser les futurs logements, exclusivement et en permanence par des personnes domiciliées sur le territoire communal, ainsi que l'inscription d'une mention correspondante au registre foncier. La réquisition a été formée le 16 septembre 2013.
Le mandataire des recourants a relevé que 34 avenants du même genre avaient été délivrés par la même commune, les constructeurs n'ayant jamais manifesté précédemment l'intention de réaliser des résidences principales. Ce procédé systématique était constitutif d'un abus de droit.
Par arrêt du 29 octobre 2013, le Tribunal cantonal a classé le recours et déclaré la cause sans objet: dès lors que le permis de construire portait sur une résidence principale, l'argument fondé sur l'art. 75b Cst., et visant à prévenir les résidences secondaires, était dépourvu d'objet. La multiplication des permis de construire accordés par la commune était due au contexte juridique incertain; un abus de droit ne pouvait être admis que sur le vu des circonstances concrètes; les griefs d'ordre général étaient insuffisants. Les frais et dépens (400 et 600 fr. pour les deux instances) ont été mis à la charge de la constructrice, dès lors que le recours avait, au moment de son dépôt, de bonnes chances de succès.

C.
Par acte du 2 décembre 2013, Helvetia Nostra, A._____ et B._____ forment un recours en matière de droit public. Ils concluent à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour complément d'instruction et nouveau jugement au sens des considérants.
Les intimés relèvent qu'ils ont changé leur projet de résidences secondaires en résidences principales et que l'avenant délivré par la commune et l'inscription d'une mention "résidence principale" constitueraient des garanties suffisantes. L'argumentation d'Helvetia Nostra relèverait du procès d'intention. Dans ses dernières déterminations, du 24 mars 2014, Helvetia Nostra persiste dans ses motifs et ses conclusions, considérant notamment que l'autorité chargée de délivrer le permis de construire devrait vérifier concrètement la crédibilité des affirmations du constructeur.

Considérant en droit:

1.
Le recours est dirigé contre une décision finale de dernière instance cantonale rendue en droit public des constructions. Il est recevable au regard des art. 82 let. a et 86 al. 1 let. d, et a été formé dans le délai fixé à l'art. 100 al. 1 LTF. Les recourants ont participé à la procédure devant l'instance précédente (art. 89 al. 1 LTF). Leur qualité pour agir est incontestable (cf. notamment ATF 139 II 271 concernant Helvetia Nostra).

2.
Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF), sous réserve des exigences de motivation figurant à l'art. 106 al. 2 LTF. L'examen du Tribunal fédéral se fonde sur les faits constatés par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement inexacte (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62) ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (cf. art. 105 al. 2 LTF). Aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF).

3.
La cour cantonale a considéré que le recours était devenu sans objet puisque l'argumentation soulevée, fondée sur l'art. 75b Cst., ne s'appliquait plus au projet contesté dans la mesure où celui-ci concernait désormais une

résidence principale. Cette manière de voir n'est pas soutenable. L'objet du recours était une autorisation de construire délivrée par la commune. Celle-ci n'a pas été rapportée, mais simplement modifiée par l'ajout de certaines conditions, et les recourants contestaient cette modification en soutenant que l'avenant délivré sur ce point n'était pas admissible. Quand bien même l'approche juridique s'est trouvée modifiée en cours de procédure, la contestation conservait tout son objet. L'arrêt attaqué doit dès lors être réformé sur ce point.
Cela étant, la cour cantonale a examiné l'argumentation fondée sur l'abus de droit, et le recours porte exclusivement sur cette question, de sorte que la cour de céans est à même de statuer sur le fond (art. 107 al. 2 LTF).

4.
Les recourants relèvent que de nombreuses communes auraient systématiquement délivré des avenants portant sur la réalisation de résidences principales à des permis de construire délivrés en 2012. Il s'agirait d'une soixantaine de cas, sur les 114 soumis à la cour cantonale. Ces avenants interviennent en cours de procédure, après les arrêts de principe du Tribunal fédéral et après la mise en consultation du projet de loi sur les résidences secondaires, laquelle prévoit à son art. 15 al. 2 que la restriction d'utilisation peut être suspendue lorsque le propriétaire prouve qu'il n'a pas trouvé d'utilisateur pour le logement à titre principal. Selon les recourants, c'est l'ensemble de cette pratique, destinée à détourner les exigences de l'art. 75b Cst., qui serait constitutive d'un abus de droit. La cour cantonale devait instruire cette question de manière approfondie.

4.1. Développé à l'origine sur la base des concepts propres au droit civil (art. 2 CC), puis étendu par la jurisprudence à l'ensemble des domaines du droit, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., selon lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. L'art. 9 Cst. peut également être invoqué à cet égard (cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2 p. 261; 126 II 377 consid. 3a p. 387; arrêt 4A 93/2012 du 21 mai 2012, JdT 2013 II 201). A l'instar toutefois de tous les griefs d'ordre constitutionnel, celui-ci est soumis aux conditions de motivation accrues en vertu de l'art. 106 al. 2 LTF: les recourants doivent exposer, de manière claire et détaillée, en quoi consiste la violation du droit constitutionnel invoqué. A défaut d'une telle motivation, le Tribunal fédéral ne peut sanctionner d'office une inconstitutionnalité pourtant avérée (ATF 139 I 229 consid. 2.2 p. 232 et les références citées).

4.2. Il y a fraude à la loi - forme particulière d'abus de droit - lorsqu'un justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit (ATF 132 III 212 consid. 4.1). La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction destinée à la contourner (arrêt 4A 609/2012 du 26 février 2013, consid. 3 non publié in ATF 139 III 145; ATF 134 I 65 consid. 5.1 p. 72; 131 I 166 consid. 6.1 p. 177 et les arrêts cités).

4.3. Comme le suggère, en matière civile, le libellé de l'art. 2 al. 2 CC, un abus de droit doit, pour être sanctionné, apparaître manifeste. La partie qui entend faire appliquer la norme éludée doit établir l'existence d'une fraude à la loi. Il n'est pas aisé de tracer la frontière entre le choix d'une construction juridique offerte par la loi et l'abus de cette liberté, constitutif d'une fraude à la loi. Répondre à cette question implique une appréciation au cas par cas, en fonction des circonstances d'espèce (cf. ATF 139 III 145 consid. 4.2.4 p. 151 et la jurisprudence citée).

4.4. En l'occurrence, les recourants dénoncent l'attitude générale des autorités communales qui consisterait à délivrer des avenants aux permis de construire afin de préciser que les constructions seront affectées à la résidence principale. Conformément aux principes rappelés ci-dessus, il leur appartient toutefois de démontrer l'existence d'un abus de droit, en se fondant sur les circonstances concrètes du cas particulier. Contrairement à ce qu'ils soutiennent, le fait que l'avenant ait été adopté après le prononcé des arrêts de principe du Tribunal fédéral ne constitue pas un indice dans ce sens: la question de l'affectation de la construction n'a pas été abordée précédemment puisque les dispositions constitutionnelles étaient alors considérées (à tort) comme inapplicables. Quant à la demande initiale de permis de construire, elle ne comporte aucune indication quant à l'affectation des constructions, de sorte que l'on ne saurait reprocher au constructeur d'avoir adapté son projet après coup dans le seul but de contourner la réglementation.
Il ressort certes du dossier que la zone T4 (zone chalets), dans laquelle le projet doit être réalisé, est destinée selon l'art. 108 du règlement de construction de la commune de Bagnes, aux résidences secondaires. Au contraire

des zones touristiques T1 et T2, elle n'est pas consacrée à l'habitation permanente. Les résidences principales ne sont toutefois pas expressément exclues pour cette zone, comme le sont les commerces, artisanats et ruraux (let. c). Il n'y a pas lieu de rechercher plus avant si cette circonstance concrète pourrait constituer un indice en faveur d'un abus de droit, dès lors que le recours ne comporte aucune motivation à ce propos (cf. consid. 4.1 ci-dessus).

4.5. Les recourants craignent que les constructeurs ne puissent ultérieurement profiter de la possibilité, prévue à l'art. 15 al. 2 du projet de loi, de pouvoir utiliser leur bien en résidence secondaire s'ils apportent la preuve que le logement ne peut pas être utilisé en résidence principale. Il s'agit là de spéculations; on ne saurait au demeurant parler d'abus de droit manifeste s'agissant d'une possibilité que pourrait offrir une loi qui n'est pas adoptée et moins encore entrée en vigueur, comme le relève à juste titre l'intimée.
Face à l'interdiction générale qui résulte, depuis le 11 mars 2012, de l'art. 75b Cst., on ne peut exclure que certains constructeurs soient tentés de contourner la réglementation en déclarant faussement qu'ils entendent utiliser leur construction en tant que résidence principale. Un abus de droit manifeste ne pourrait toutefois être admis que s'il apparaît d'emblée que le projet ne pourra pas être utilisé en tant que résidence principale, notamment en raison de l'insuffisance de la demande de résidences principales dans la commune en question pour le type d'objets concernés, et/ou en présence d'autres indices concrets. En l'espèce, les recourants n'établissent rien de tel. Le grand nombre d'avenants similaires à des permis de construire accordés dans la même commune ne saurait, dans ces circonstances, constituer en soi un indice suffisant.

4.6. L'autorisation de construire, telle qu'elle a été modifiée le 30 août 2013, reste soumise au contrôle du respect de ses conditions par les autorités, qu'elles soient communales, cantonales ou fédérales. En outre, le constructeur ne saurait se prévaloir du principe de la bonne foi si une norme telle que l'art. 15 du projet de LRS n'était en définitive pas adoptée. Le constructeur bénéficie ainsi d'une autorisation de construire une résidence principale à ses risques et périls.

5.
Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis partiellement et l'arrêt attaqué réformé en ce sens que le recours cantonal est rejeté, et non déclaré sans objet (ch. 1 du dispositif de l'arrêt attaqué). Pour le surplus, les considérants et le dispositif de l'arrêt cantonal s'agissant des frais et dépens peuvent être confirmés. Les recourants n'obtiennent gain de cause que sur un aspect de procédure, et sont déboutés sur le fond. Il y a donc lieu de compenser partiellement les dépens et de mettre à la charge solidaire des recourants une indemnité de 500 fr. en faveur des intimés. Compte tenu de l'issue de la cause et des motifs qui ont pu inciter la recourante à agir, les frais judiciaires mis à sa charge peuvent être réduits.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis partiellement au sens des considérants. L'arrêt attaqué est réformé en ce sens que le recours cantonal est rejeté (ch. 1 du dispositif). Le recours est rejeté et l'arrêt attaqué confirmé pour le surplus.

2.
Une indemnité de 500 fr. est allouée à l'intimée C._____ à titre de dépens réduits, à la charge solidaire des recourants.

3.
Des frais judiciaires réduits, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge solidaire des recourants.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, à l'Administration communale de Bagnes, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 4 avril 2014

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

Le Greffier: Kurz