Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 95/2007 /col

Arrêt du 23 juillet 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Juge présidant,
Fonjallaz et Eusebio.
Greffière: Mme Truttmann.

Parties
A._____,
recourant, représenté par Me Damien Bender, avocat,

contre

les époux B._____,
intimés, représentés par Me Henri Carron, avocat,
Commune de Port-Valais, Administration communale, villa Nauplia, 1897 Bouveret,
Conseil d'Etat du canton du Valais,
Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais,
Cour de droit public, case postale, 1950 Sion 2.

Objet
permis de construire,

recours en matière de droit public contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais du 4 avril 2007.

Faits:
A.
Les époux B._____ sont propriétaires de la parcelle n°2619 du cadastre de la commune de Port-Valais, au lieu dit "En la Grand' Planche". D'une surface de 944 m2, le terrain est sis en zone résidentielle de faible densité R2, selon le règlement communal de construction (RCC) homologué par le Conseil d'Etat du canton du Valais (ci-après: le Conseil d'Etat) le 16 août 1995.
Le 9 février 2006, les époux B._____ ont sollicité l'autorisation de construire une villa individuelle. Ce projet a suscité l'opposition de A._____, propriétaire de la parcelle voisine, au motif que le bâtiment projeté supprimerait la vue dont il bénéficiait actuellement. L'opposition a été rejetée par la Commune de Port-Valais, qui a dès lors délivré l'autorisation requise le 5 juin 2006.
Par prononcé du 20 décembre 2006, le Conseil d'Etat a confirmé cette décision sur recours de A._____. Par arrêt du 4 avril 2007, la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté le recours déposé par A._____ contre cette dernière décision.
B.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu par le Tribunal cantonal le 4 avril 2007 et, statuant à nouveau, d'annuler l'autorisation de construire délivrée le 5 juin 2006 aux époux B._____. Subsidiairement, il demande le renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A._____ invoque l'interdiction de l'arbitraire et se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. Il requiert en outre l'effet suspensif.

Les époux B._____ estiment que la requête d'effet suspensif est sans objet, dans la mesure où ils n'ont pas l'intention de commencer les travaux avant la fin août, voire début septembre 2007. Sur le fond, ils concluent au rejet du recours. Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer. La commune de Port-Valais se prononce en faveur de la vision locale sollicitée par le recourant. Pour le surplus, elle renonce à prendre position. Le Conseil d'Etat renonce à émettre des observations.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le présent recours au Tribunal fédéral est soumis aux règles de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF), la décision attaquée ayant été rendue après le 1er janvier 2007 (art. 132 al. 1 LTF).
2.
Le présent recours est dirigé contre une décision fondée sur les normes cantonales et communales de police des constructions; il est recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF. Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Il est particulièrement touché par la décision attaquée, qui confirme l'octroi d'une autorisation de construire une villa sur la parcelle voisine, qui le priverait d'une partie de la vue dont il jouit actuellement. Il peut ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours est recevable au regard de l'art. 34 al. 1 LAT dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral et des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF. Par ailleurs, aucun motif d'exclusion au sens de l'art. 83 LTF n'entre en considération.
3.
La demande d'effet suspensif présentée par le recourant est sans objet, le prononcé du présent arrêt intervenant avant le début des travaux annoncé par les intimés.
4.
Le recours peut notamment être formé pour violation du droit fédéral (art. 95 let. a LTF), y compris les droits constitutionnels (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 p. 4132), et du droit cantonal si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF). La violation du droit cantonal ne constitue pas un motif de recours, sous réserve de celle des droits constitutionnels cantonaux et des dispositions cantonales sur le droit de vote des citoyens ainsi que sur les élections et votations populaires (art. 95 let. c et d LTF). La violation de dispositions légales cantonales ou communales peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF, telle que l'interdiction de l'arbitraire ancrée à l'art. 9 Cst., ou du droit international au sens de l'art. 95 let. b LTF. Sur ce point, la loi sur le Tribunal fédéral n'apporte aucun changement à la cognition du Tribunal fédéral, qui prévalait sous l'angle de la loi fédérale d'organisation judiciaire (cf. Message précité, FF 2001 p. 4133).
5.
Le recourant se plaint d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents en rapport avec les éléments à la base du calcul de la hauteur de la construction projetée.
5.1 Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Cette disposition lui donne la faculté de rectifier ou compléter d'office l'état de fait de l'arrêt attaqué dans la mesure où des lacunes ou erreurs dans l'établissement de celui-ci lui apparaîtraient d'emblée comme manifestes. Quant au recourant, il ne peut critiquer la constatation de faits importants pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été constatés en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF), c'est-à-dire arbitraire (cf. Message, FF 2001 p. 4135). L'existence de faits constatés de manière inexacte ou en violation du droit n'est pas une condition suffisante pour conduire à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. Il faut encore qu'elle soit susceptible d'avoir une influence déterminante sur l'issue de la procédure (art. 97 al. 1 in fine LTF). Le recourant doit donc rendre vraisemblable que la décision finale aurait été différente si les faits avaient été établis de manière conforme au droit (cf. Message, FF 2001 p. 4136). Sont toutefois réservées les prétentions qui
peuvent être déduites de la nature formelle du droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. (cf. Regina Kiener, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Pierre Tschannen [Hrsg], Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis 2006, Berne 2007, p. 777).

5.2 Le recourant reproche à l'autorité cantonale de ne pas avoir fixé la date des ajouts de terre, de n'avoir pas pris en compte que l'un des anciens propriétaires avait déposé un projet de construction, d'avoir considéré que les travaux de remblayage avaient porté sur une certaine étendue et de ne pas avoir retenu que le remblai était illicite.
5.3 L'art. 100 du règlement communal de construction (RCC) fixe à 9 mètres la hauteur maximale des constructions dans la zone en cause.
L'art. 11 al. 2 de la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1986 (LC) dispose que la hauteur d'un bâtiment se mesure dès le niveau du sol naturel ou du sol aménagé s'il est plus bas que le sol naturel, jusqu'à la face supérieure de la panne faîtière pour les toits en pente et jusqu'à la face supérieure de l'acrotère pour les toits plats. Sur un terrain en pente, la hauteur du bâtiment se mesure sur la façade avale. Le glossaire annexé à l'ordonnance cantonale sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC), à la rubrique "hauteur du bâtiment", confirme cette règle.
Le glossaire définit le terrain naturel comme le niveau du terrain relevé avant le début des travaux de construction ou installation. Il autorise à considérer un sol aménagé comme terrain naturel à la triple condition que l'apport de terre soit intervenu de nombreuses années avant le dépôt de la demande d'autorisation de construire (en principe une vingtaine), que ces travaux aient porté sur une certaine étendue et qu'ils n'aient pas été effectués en vue d'une construction future.
5.4 Le Tribunal cantonal a estimé que la plus grande partie du remblai en cause datait d'avant 1983. Cela était admis par le recourant et n'était pas contredit par le relevé photogrammétrique du 21 mars 2007 produit par ce dernier le 23 mars 2007, qui confirmait des différences de niveaux de la parcelle entre 1974 et 2004.
L'apport de terre étant l'oeuvre d'un ancien propriétaire de la parcelle n°2619, il fallait exclure qu'il ait été entrepris en vue d'une construction à édifier à plus ou moins bref délai, le propriétaire ou ses successeurs directs n'ayant déposé aucun projet.
L'amenée de terre intervenue en 1987 avait eu pour but de faire coïncider le niveau du sommet du pré et celui de la chaussée afin d'éviter le ruissellement des eaux publiques sur les terrains privés. Aucune modification n'était cependant intervenue au point pertinent pour calculer la hauteur du bâtiment, éloigné de 11 mètres de la chaussée, les canalisations n'avançant quant à elles qu'au plus à 4 mètres à l'intérieur de la parcelle.
Le Tribunal cantonal a enfin considéré que le remblai était d'une certaine étendue. Il concernait essentiellement la parcelle n°2619 mais vraisemblablement également le sommet de la parcelle voisine n°515 à l'est, ce qui avait d'ailleurs permis de construire la station transformatrice dans l'alignement de la route du Stand.
5.5 Concernant la problématique de l'étendue du remblai, le recourant soutient que l'analyse photogrammétrique du 23 mars 2007 démontrerait clairement que le terrain n'aurait été surélevé qu'à l'endroit précis où est prévue l'implantation du bâtiment. Le courrier électronique du 27 juillet 2006 de C._____ de la société X._____ en charge des travaux d'installation d'une station transformatrice, selon lequel 90 m3 de terre avaient été ajoutés à cette occasion au sommet de la parcelle n°515 "pour combler le vide arrière et latéral", indiquerait expressément que le remblai ne concernait que la parcelle n°2619. Il en irait de même s'agissant des courriers versés au dossier de D._____ et des époux E._____, respectivement propriétaires de la parcelle n°2619 de 1973 à 1983 et de 1983 à 2004.
On ne saurait toutefois inférer d'aucune des pièces mentionnées par le recourant que le remblai ne concernerait pas la parcelle n°515. A l'opposé, les lignes de la société X._____ semblent plutôt indiquer le contraire. Le fait que les autres documents ne font simplement pas état d'un éventuel remblaiement sur la parcelle n°515 n'est pas davantage déterminant. Dans ces conditions, la constatation de l'autorité cantonale ne saurait être tenue pour inexacte pour ce motif.
5.6 Dans son courrier du 18 juillet 2006, D._____ a exposé qu'il avait revendu le terrain, en 1983, tel qu'il l'avait acquis. Il réfutait donc les accusations contenues dans le courrier du 18 septembre 2006 des époux E._____. Ces derniers soutenaient que D._____ avait fait verser une quantité importante de déchets de fouille sur son terrain sans requérir d'autorisation, en profitant de son statut d'employé à la commune.
Le relevé photogrammétrique du 21 mars 2007 signale, pour une surface d'application d'environ 700 m2, la présence d'un remblai de 634 m3, la marge d'erreur étant de plus ou moins 300 m3.
L'ensemble de ces documents aurait dû conduire le Tribunal cantonal à déterminer plus précisément les dates des apports successifs de matériaux. Cela était déterminant puisque le remblaiement en vue d'une construction empêche de considérer ce dernier comme du terrain naturel (cf. consid. 5.3) et qu'il était établi que D._____ avait déposé une demande d'autorisation de construire. L'autorité cantonale ne pouvait ainsi se contenter de

mentionner que la plus grande partie du remblai en cause datait d'avant 1983.
Au demeurant, le rapport photogrammétrique du 3 mai 2007, certes irrecevable dans la mesure où il n'a été produit par le recourant que dans la présente procédure (art. 99 LTF), ne confirme pas l'explication de l'autorité cantonale.
Dans ces circonstances, il apparaît que l'état de fait est pour le moins incomplet.
6.
Toujours en rapport avec la détermination du terrain naturel, le recourant reproche à l'autorité cantonale d'avoir écarté les moyens de preuve requis, à savoir l'édition de l'ensemble des demandes d'autorisation de construire déposées depuis 1975 et portant sur la parcelle n°2619, une expertise géologique et une vision locale. Il invoque les art. 29 al. 2 Cst. et 17 al. 2 de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA).
6.1 Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. comprend pour les justiciables notamment le droit d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16 et les arrêts cités). Le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes lorsque le fait à établir est sans importance pour la solution du cas, qu'il résulte déjà de constatations ressortant du dossier ou lorsque le moyen de preuve avancé est impropre à fournir les éclaircissements nécessaires. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428; 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430).
L'art. 17 al. 2 LPJA prévoit que les parties ont le droit de participer à la procédure probatoire et de présenter leurs moyens de preuve; ceux-ci sont pris en considération dans la mesure où ils paraissent propres à favoriser l'établissement des faits. Cette disposition ne confère pas au recourant des droits plus étendus que ceux garantis directement par l'art. 29 al. 2 Cst., au regard duquel le grief doit être examiné.
6.2 En l'espèce, l'existence d'un remblaiement sur la parcelle en cause n'est pas discutée. Seule l'époque à laquelle il remonte est litigieuse. L'expertise géologique et la vision locale réclamées par le recourant sont cependant impropres à éclaircir cette question, de sorte que c'est avec raison que l'autorité cantonale les a repoussées. Il n'en va en revanche pas de même s'agissant de l'édition des demandes d'autorisation de construire. Cette requête était en effet pertinente dans la mesure où elle aurait notamment pu permettre de déterminer si D._____ avait effectivement rehaussé son terrain, et cas échéant, d'établir un lien entre un éventuel remblai et une demande de permis de construire.
Tant le grief de constatation inexacte et incomplète des faits pertinents que celui de la violation du droit d'être entendu doivent donc être admis, sans qu'il soit pour le surplus nécessaire d'examiner si la correction du vice serait susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. consid. 5.1 et 7.3 in fine).
7.
Eu égard à la nature formelle du droit d'être entendu, il ne serait pas nécessaire d'examiner les autres griefs invoqués par le recourant. En l'espèce toutefois, il convient de déroger à cette règle, par économie de procédure.
7.1 Le recourant soutient que l'autorité cantonale aurait arbitrairement appliqué l'art. 11 LC. Elle se serait en effet fondée sur le schéma 7 du glossaire qui se réfère à l'art. 10 LC et non à l'art. 11 LC. Selon le recourant, il aurait fallu appliquer les schémas 3 et 9. La hauteur du bâtiment projeté serait donc de 8m85 et non de 6m15.
7.2 Le Tribunal cantonal a relevé que, mesurée sur la façade nord, qui est la plus élevée - au contraire de la façade parallèle à la rue du Stand - la hauteur de 6m15 avait été calculée depuis la cote 416.07, qui correspond au terrain naturel actuel à l'angle nord-ouest, jusqu'à l'altitude 424.92, laquelle équivaut à l'intersection avec la face supérieure de la toiture.
7.3 En l'espèce, le Tribunal cantonal a correctement établi que la hauteur devait être calculée depuis le terrain naturel. Or, en partant des valeurs indiquées par l'autorité, on parvient à une hauteur de 8m85.
En retenant en définitive une hauteur de 6m15, le Tribunal cantonal a violé l'art. 11 LC, même s'il ne s'agit vraisemblablement que d'une erreur de calcul. Le grief doit dès lors être admis, certes avec une motivation différente (cf. ATF 132 II 257 consid. 2.5 p. 262; 130 III 136 consid. 1.4 p. 140; Message, FF 2001 p. 4141).
A noter également qu'il résulte de ce qui précède que la constatation incomplète et inexacte des faits pertinents est également susceptible d'avoir une influence déterminante sur l'issue de la procédure. En effet, la hauteur s'approche grandement de la limite des 9 mètres fixée par le droit communal. Il n'est par conséquent pas exclu

que la décision finale ait été différente si les faits, relativement au remblaiement de la parcelle (cf. consid. 6.2), avaient été correctement établis.
8.
Le recourant reproche encore à l'autorité cantonale d'avoir arbitrairement écarté l'application de l'art. 91 RCC.
8.1 Le Tribunal fédéral revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal, respectivement du droit communal, sous l'angle de l'arbitraire (cf. consid. 4 ci-dessus). Il ne s'écarte ainsi de la solution retenue que si celle-ci se révèle insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, ou si elle a été adoptée sans motifs objectifs en violation d'un droit certain. En revanche, si l'interprétation défendue par la cour cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît aussi concevable, voire même préférable (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17).
8.2 Selon l'art. 91 RCC, les sous-sols dont la moitié de la surface des murs dépasse le niveau du terrain naturel, ou aménagé s'il est plus bas, comptent comme étage plein (let. b, premier tiret).
L'art. 12 al. 1 LC prévoit quant à lui que tout sous-sol ou rez-de-chaussé doit être compté comme niveau si la surface des façades émerge de plus de deux tiers au-dessus du niveau du terrain naturel ou aménagé.
La loi cantonale a donc une portée plus contraignante que le RCC sur cette question. L'art. 59 LC règle les problèmes d'adaptation du droit communal. Il prévoit que les dispositions matérielles communales et cantonales doivent, si nécessaire, être adaptées dans les cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la LC (soit le 1er janvier 1997). Ces modifications sont imposées par le droit fédéral et cantonal eu égard au genre et au contenu des dispositions (al. 1). L'art. 59 al. 3 LC précise que les adaptations rédactionnelles doivent être entreprises dans les trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi et doivent notamment porter sur a) le remplacement des notions de l'ancien droit par celles correspondantes du nouveau droit; b) le remplacement des renvois aux dispositions de l'ancien droit par les renvois au nouveau droit; c) la suppression des dispositions contraires au nouveau droit.
8.3 Le Tribunal cantonal a confirmé que, le délai d'adaptation étant échu, en application du principe de primauté du droit cantonal, seules les normes topiques de ce dernier devaient être appliquées. Il s'est en particulier référé à une de ces précédentes décisions (RVJ 2003 p. 48) selon laquelle, s'agissant de la question de l'interprétation de la notion des niveaux, il fallait se référer uniquement à celle donnée par l'art. 12 LC.
8.4 Le recourant fait cependant valoir que selon l'art. 8 al. 1 LC, l'ordre des constructions, leur emplacement, leurs dimensions, le nombre de niveaux ainsi que leur architecture sont réglés par les dispositions communales. De plus, en vertu de l'art. 21 LC, les communes peuvent adopter des dispositions plus restrictives que celles contenues dans la LC notamment pour ce qui concerne les distances à la limite et les distances entre bâtiments à respecter par rapport aux fonds voisins et par rapport aux autres constructions et installations. L'art. 91 RCC ne serait donc pas contraire à l'art. 12 LC, mais simplement plus restrictif.
8.5 L'art. 8 LC prévoit certes que le droit communal réglemente le nombre de niveaux. Il n'indique cependant pas que les dispositions communales doivent déterminer ce qui doit compter comme niveau. Il n'est dès lors pas insoutenable de considérer que l'art. 12 LC prévaut sur le droit communal qui n'a pas été adapté dans le délai prévu. La réserve prévue par l'art. 21 LC ne concerne quant à elle que les distances, de sorte qu'elle n'est pas relevante en l'espèce. Il s'ensuit que l'on ne saurait conclure pour ces motifs que le Tribunal cantonal aurait fait preuve d'arbitraire en confirmant sa jurisprudence relative à l'art. 12 LC. Le grief doit être rejeté.
9.
Il s'ensuit que le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé, l'affaire étant renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les frais du présent arrêt doivent être mis à la charge exclusive des intimés qui succombent (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Le recourant a droit à des dépens (art. 68 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis, l'arrêt attaqué annulé et la cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des intimés.
3.
Une indemnité de 2'000 fr., à payer au recourant à titre de dépens, est mise à la charge des intimés.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, à la Commune de Port-Valais, au Conseil d'Etat et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.
Lausanne, le 23 juillet 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le juge présidant: La greffière: