Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.375/2003 /ajp

Arrêt du 30 septembre 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Catenazzi.
Greffier: M. Kurz.

Parties
X._____ et Y._____,
recourants, représentés par Me Jacques Evéquoz, avocat, Route de Sion 3, 3960 Sierre,

contre

A._____ et B._____,
intimés, représentés par Me Frédéric Delessert, avocat, rue de Lausanne 6, 1950 Sion 2,
Commune de Sion, 1950 Sion,
Conseil d'Etat du canton du Valais, Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, Palais de Justice, av. Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet
Autorisation de construire, art. 19 LAT,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 12 mai 2003.

Faits:
A.
Le 23 novembre 2001, la commune de Sion a mis à l'enquête une demande d'autorisation de construire concernant une maison d'habitation sur la parcelle n° 10377 du cadastre communal, propriété des époux A._____ et B._____. Sise en zone d'habitat individuel de plaine d'équipement différé, la parcelle est desservie, à l'est, par le chemin du K._____ qui rejoint au nord la route de L._____. Ce projet a fait l'objet d'une opposition de X._____ et Y._____, propriétaires des parcelles voisines n° 10390, 15870 et 15867; ils invoquaient le défaut d'équipement et d'accès: le chemin du K._____, qui traverse la parcelle n° 10390, n'était au bénéfice d'aucune servitude de passage. Le 31 janvier 2002, le Conseil municipal a rejeté l'opposition, considérant que leurs auteurs n'avaient pas qualité pour agir. En outre, le chemin du K._____ était déjà utilisé par de nombreux riverains. La Municipalité, qui en avait financé le goudronnage en 1974, en assurait le déneigement et avait posé des panneaux de signalisation. La route pouvait donc être considérée comme d'usage commun. La Municipalité en envisageait l'acquisition dans le cadre du plan de structuration de la zone d'E._____. L'usage incontesté de l'accès depuis plus
de trente ans emportait prescription acquisitive de la servitude, et les opposants paraissaient de mauvaise foi.
B.
Par décision du 11 décembre 2002, le Conseil d'Etat du canton du Valais a annulé l'autorisation de construire. Le tronçon de route traversant le secteur est du quartier d'E._____ apparaissait ouvert à l'usage commun: la route avait été goudronnée sur une largeur de 3,3 m et une longueur de 245 m, et l'entretien était assuré par la municipalité; elle était utilisée par des tiers (promeneurs). Selon l'art. 25 de la loi cantonale sur les routes (LR), l'accès devait encore être construit et aménagé conformément aux nécessités du trafic et d'une manière

appropriée à son classement. Selon le plan de structuration, frappé d'opposition et considéré dès lors comme un plan directeur, la desserte du secteur devait être redimensionnée. La route ne disposait d'aucun trottoir ni d'aucune place d'évitement et une inspection locale avait permis de constater que le revêtement n'était plus en très bon état. L'accès était dès lors insuffisant pour ce quartier, d'environ 10'000 m2, en cours d'aménagement.
C.
Par arrêt du 12 mai 2003, la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan a admis le recours formé par les époux A._____ et B._____, et rétabli l'autorisation de construire. Le secteur était dépourvu de relief, et les bas-côtés non goudronnés de la route pouvaient servir au croisement, voire au parcage. Cela garantissait un accès non problématique aux piétons, ainsi qu'aux véhicules des particuliers et des services officiels, même une fois la zone entièrement construite.
D.
X._____ et Y._____ forment un recours de droit public, avec demande d'effet suspensif, contre ce dernier arrêt dont ils requièrent l'annulation. Ils demandent aussi que la cour cantonale soit invitée à procéder à une inspection locale avant de statuer à nouveau.

Le Tribunal cantonal a renoncé à se déterminer. Les époux A._____ et B._____ concluent au rejet du recours. La Ville de Sion conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.
Par ordonnance présidentielle du 15 juillet 2003, l'effet suspensif a été accordé.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité du recours de droit public (ATF 129 I 173 consid. 1).
1.1 En dehors des cas mentionnés à l'art. 34 al. 1 LAT, et lorsque ne sont pas invoquées d'autres dispositions du droit fédéral (en particulier du droit relatif à la protection de l'environnement), le recours de droit public est seul ouvert contre une autorisation de construire (art. 34 al. 3 LAT). Les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus, de la garantie de la propriété, ainsi que d'une application arbitraire de l'art. 19 LAT. Il y a lieu de s'interroger sur la recevabilité de ces griefs au regard de l'art. 88 OJ.
1.2 Selon cette disposition, le recours de droit public n'est ouvert qu'à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés; le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général ou de simples intérêts de fait est en revanche irrecevable (ATF 126 I 43 consid. 1a p. 44, 81 consid. 3b p. 85; 125 II 440 consid. 1c et les arrêts cités). Le propriétaire voisin ne peut ainsi recourir contre une autorisation de construire que lorsqu'il invoque des normes qui tendent, au moins dans une certaine mesure, à la protection de ses propres intérêts (ATF 127 I 44 consid. 2c p. 46). Il doit en outre être touché par les effets prétendument illicites de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 121 I 267 consid. 2 p. 268 et les arrêts cités). Il ne peut se prévaloir des principes généraux de la planification et des clauses d'esthétique (ATF 118 Ia 232 consid. 1b p. 235; 112 Ia 88 consid. 1b p. 90), qui tendent exclusivement à préserver l'intérêt public.

En l'occurrence, invoquant notamment les principes découlant de l'art. 19 LAT, les recourants soutiennent que la parcelle voisine ne disposerait pas d'un accès suffisant. Ainsi soulevé, le grief ne paraît pas servir l'intérêt des voisins, mais ceux des bénéficiaires de l'autorisation de construire, les recourants ne se plaignant notamment pas des nuisances dont ils auraient eux-mêmes à pâtir en raison de l'accroissement du trafic sur le chemin du K._____. Toutefois, ce chemin traverse la parcelle des recourants, et ceux-ci sont légitimés à se plaindre d'une violation de leur droit de propriété. En tant que parties à la procédure cantonale, les recourants ont aussi qualité pour se plaindre d'une violation de leur droit d'être entendus. Il y a donc lieu d'entrer en matière.
2.
Dans un grief d'ordre formel, les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir refusé une inspection locale, pourtant requise deux fois, et d'avoir ainsi méconnu que la visibilité sur le chemin est limitée par les constructions existantes et un virage à angle droit, ce qui pourrait poser un problème de sécurité pour les usagers de la route. Seul le Conseil d'Etat s'était rendu sur place, ce qui l'avait d'ailleurs amené à admettre le recours.
2.1 Garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu permet au justiciable de participer à la procédure probatoire en exigeant l'administration des preuves déterminantes (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16 et les arrêts cités). Ce droit ne s'étend toutefois qu'aux éléments pertinents pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi

possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier, et lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. 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 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211, 241 consid. 2 p. 242, 274 consid. 5b p. 285 et les arrêts cités; sur la notion d'arbitraire, voir ATF 127 I 60 consid. 5a p. 70).
2.2 La cour cantonale a expressément écarté la demande d'inspection locale, s'estimant suffisamment renseignée par les plans et photographies figurant au dossier, ainsi que par les constatations de fait du Conseil d'Etat non contestées par les parties. L'admission du recours cantonal est essentiellement motivée par le fait que les bas-côtés de la route permettent le croisement des véhicules: l'affirmation selon laquelle les véhicules pouvaient être parqués sur les côtés sans entraver le trafic, n'avait pas été contestée. Partant du point de vue que l'art. 19 LAT impose un accès suffisant et non une desserte optimale (point de vue dont le bien-fondé est examiné ci-dessous), la cour cantonale a estimé que le point essentiel était la possibilité de croiser, fait au demeurant non contesté. Elle pouvait par conséquent - pour autant que ces points lui aient dûment été signalés par les recourants - faire abstraction des difficultés liées à la visibilité. Il n'y a pas, par conséquent, de violation du droit d'être entendu.
3.
Les recourants soutiennent que l'accès actuel par le chemin du K._____ serait insuffisant. Utilisé pour sortir les récoltes, il ne suffirait pas pour desservir un secteur constructible de 10'000 m2. La municipalité en était consciente puisque le plan de restructuration prévoyait une amélioration de cette desserte. Il appartenait à l'autorité d'assurer un accès suffisant à tout le secteur avant de l'ouvrir à la construction.
3.1 Les recourants n'invoquent aucune disposition du droit cantonal qui fixerait les exigences - notamment de sécurité - à respecter pour un chemin d'accès tel que celui du K._____. Ils invoquent l'art. 19 LAT, selon lequel ün terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès. Dans cette matière, le droit fédéral se borne à énoncer des principes, l'art. 19 al. 1 LAT visant en premier lieu à assurer l'accès aux bâtiments par les utilisateurs et les services d'urgence tels qu'ambulances, services du feu ou voirie (Jomini, Commentaire LAT, n°2, 14, 18 et 19 ad art. 19 LAT). Les circonstances locales sont déterminantes, et il n'est pas exclu que, dans certains cas, un accès autre que routier soit considéré comme suffisant. La voie d'accès doit être suffisante pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert (Jomini, op. cit., n°20 ad art. 19 LAT).
3.2 Comme le relèvent les recourants, le chemin actuel est déjà utilisé par des véhicules agricoles, afin de sortir les récoltes. En dépit d'un revêtement usagé et d'une largeur limitée à 3,3 m, le chemin est adapté à la circulation des véhicules, et les bas-côtés peuvent servir au croisement. Cela suffit au regard des exigences de l'art. 19 LAT. Les recourants n'apportent aucun élément permettant de douter qu'une fois le secteur entièrement construit, selon les règles de l'habitat dispersé et un coefficient d'occupation réduit, le chemin pourrait accueillir le trafic supplémentaire. La seule réserve des recourants concerne l'empiétement sur leur parcelle - question à examiner en relation avec le grief relatif à la garantie de la propriété -, ainsi que l'existence d'un virage et de constructions pouvant gêner la visibilité. Sur ce dernier point, le respect des règles habituelles de circulation (notamment l'adaptation de la vitesse aux conditions de visibilité, cf. art. 32 al. 1 LCR et 4 OCR) devrait permettre une sécurité suffisante aux usagers. Il n'y a donc pas d'arbitraire à retenir, comme l'a fait la cour cantonale, que la parcelle n°10377 dispose en fait d'un accès suffisant, au regard des exigences minimales posées par
l'art. 19 LAT.
4.
Les recourants invoquent enfin la garantie de la propriété. En admettant la possibilité d'empiéter sur les bas-côtés, la cour cantonale autoriserait une expropriation, sans verser la pleine indemnité prévue à l'art. 26 al. 2 Cst. L'argument n'est guère compréhensible, car on ignore si les recourants entendent ainsi exiger une indemnité (ce qui n'est pas l'objet de la présente cause), ou s'ils contestent l'existence d'une base légale, d'un intérêt public ou le respect du principe de la proportionnalité; le recours ne satisfait, sur aucun de ces points, aux exigences de motivation découlant de l'art. 90 al. 1 let. b OJ. Au demeurant, comme l'a relevé la cour cantonale, l'existence d'un accès juridiquement garanti, en particulier le caractère public du chemin, n'était plus contesté,

les propriétaires concernés ayant admis au moins tacitement son affectation à l'usage commun. Cet accord couvrait l'utilisation normale de la route, laquelle nécessite déjà, à l'heure actuelle, des croisements sur les bas-côtés. Dès lors, même si la fréquentation du chemin est légèrement accrue, son mode d'utilisation restera le même, et les recourants ne sauraient se plaindre d'une atteinte supplémentaire à leur droit de propriété.
5.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Un émolument judiciaire est mis à la charge des recourants (art. 156 al. 1 OJ), de même que l'indemnité de dépens allouée aux intimés A._____ et B._____ (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge des recourants.
3.
Une indemnité de 2000 fr. est allouée aux intimés A._____ et B._____ à titre de dépens, à la charge solidaire des recourants.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, à la Commune de Sion, au Conseil d'Etat du canton du Valais et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.
Lausanne, le 30 septembre 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: