Urteilskopf

97 I 881

127. Arrêt du 15 septembre 1971 dans la cause Bessard contre Celcot SA et consorts, Commune de Bagnes et Conseil d'Etat du canton du Valais.
Regeste (de):
Baubewilligungsverfahren. Anspruch auf rechtliches Gehör. Willkür.

1. Staatsrechtliche Beschwerde wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs; aktuelles praktisches Interesse an der Beschwerde (Erw. 1).

2. Legitimation des Nachbarn zur Ergreifung kantonaler Rechtsmittel; rechtlich geschütztes Interesse (Erw. 2).

Regeste (fr):
Procédure du permis de bâtir. Droit d'être entendu. Arbitraire.

1. Recours de droit public pour violation du droit d'être entendu; intérêt actuel et pratique au recours (consid. 1).

2. Qualité du voisin pour recourir sur le plan cantonal; intérêt juridiquement protégé (consid. 2).

Regesto (it):
Procedura in materia di licenza edilizia. Diritto di essere sentito. Arbitrio.

1. Ricorso di diritto pubblico per violazione del diritto di essere sentito; interesse attuale e pratico al ricorso (consid. 1).

2. Veste del vicino ad interporre ricorso sul piano cantonale; interesse giuridicamente protetto (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 881

Résumé des faits:

A.- Le "Règlement d'application du plan d'aménagement de Verbier-Station" (en abrégé: le règlement) prévoit, pour la zone de base de Verbier-Station (comprenant hôtels, restaurants, magasins, bâtiments à but commercial et d'habitation), des limitations de hauteur formulées de la façon suivante aux alinéas 3 et 4 de l'art. 13: "La hauteur de chaque bâtiment ne dépassera pas 75 % de la largeur, avec un maximum de 13 m 00. Il est fait exception pour les hôtels qui pourront avoir 3 étages sur

rez, avec une hauteur maximum de 15.50 m, le rapport hauteurlargeur restant le même."

B.- Celcot SA a déposé une demande de permis en vue de construire, sur la parcelle no 49 située dans la zone de base, un "apparthôtel" dénommé "Majestic" qui devait comprendre d'une part des locaux à destination d'hôtel, d'autre part des appartements destinés à être vendus à des particuliers. Mis à l'enquête publique par annonce dans le "Bulletin officiel du canton du Valais" du 20 février 1970, ce projet a suscité des oppositions, notamment celle déposée le 2 mars 1970 par Edouard Bessard, qui exploite un hôtel à proximité du futur bâtiment projeté. L'opposant s'en prenait à la dérogation de hauteur sollicitée, alléguant que la partie hôtel ne présentait pas les caractéristiques requises pour un hôtel conventionnel et que la construction de cette partie n'était qu'un prétexte pour obtenir une dérogation de hauteur pour le bâtiment; il motivait également son opposition par le fait qu'il avait dû acheter une parcelle contiguë, uniquement pour s'assurer un droit de vue. D'autre part, une lettre commune de Jean Latapie et Edouard Bessard, du 25 février 1970, attirait l'attention de l'autorité communale sur la question du niveau actuel de terrain, surélevé par rapport au niveau naturel. Enfin une opposition de Latapie soulevait la question de la distance au fonds voisin.

C.- Le Conseil communal de Bagnes a examiné la demande de permis le 19 février 1970 déjà et a décidé de l'accueillir favorablement. Mais l'administration communale a attendu l'échéance du délai d'opposition avant de transmettre l'affaire au service cantonal des constructions. La transmission du dossier et des oppositions s'est faite par lettre du 20 avril 1970, qui relevait à propos de la notion d'hôtel soulevée par Bessard dans son opposition: "La Commune n'étant pas très au clair sur ce point précis, nous vous laissons le soin de prendre position dans cette affaire". La Commission cantonale des constructions a accordé l'autorisation de construire l'appartement-hôtel Majestic le 25 mai 1970, en précisant ce qui suit: "L'exploitation d'un hôtel étant subordonnée à l'obtention d'une concession cantonale, nous vous recommandons de ne pas commencer les travaux de construction avant d'avoir obtenu cette concession. Veuillez, à ce sujet, vous mettre en rapport avec le Département des Finances."

Cependant, le 15 mai 1970, la même Commission avait écrit à la Commune pour lui signaler qu'elle permettait la mise en chantier anticipée des travaux afin d'éviter que les promoteurs ne tombent sous l'interdiction de mise en chantier durant les mois de juillet et août prévue au règlement de police de la commune. Le 8 juin 1970, la Commune de Bagnes a délivré à son tour l'autorisation de construire, sans toutefois donner de réponse à l'opposant Bessard.

D.- Le 23 juin 1970, Edouard Bessard et Jean Latapie ont adressé au Conseil d'Etat, par l'intermédiaire d'un avocat, une requête tendant principalement à faire interdire au propriétaire de la parcelle no 49 de Verbier de continuer les travaux sur ladite parcelle, jusqu'à ce que la procédure de mise à l'enquête et d'autorisation de construire soit close, et tendant subsidiairement, pour le cas où une autorisation valable en la forme aurait été délivrée, à faire annuler l'autorisation accordée par le Conseil communal de Bagnes et notifiée le 8 juin 1970. Ils fondaient leur requête sur le fait que la hauteur du bâtiment n'aurait pas été calculée à partir du sol naturel, mais d'un sol remblayé, que l'immeuble à construire ne serait pas un véritable hôtel et ne pouvait bénéficier de la dérogation de hauteur de 15 m 50, enfin que la distance au fonds voisin ne serait pas suffisante. Traitant ladite requête comme un recours contre "l'autorisation de bâtir délivrée à la Société anonyme Celcot SA, à Verbier, les 25 mai/8 juin 1970, pour la construction de l'hôtel Majestic", le Conseil d'Etat a rejeté le recours par décision du 20 janvier 1971.

E.- Le 10 février 1971, le Conseil d'Etat a accordé d'autre part à Flurin Andeer une concession pour un hôtel

garni de trente lits à exploiter dans le bâtiment litigieux; la demande formelle de concession avait été déposée le 27 octobre 1970, après discussion avec le service compétent et modification - demandée par lui - des plans déposés.

F.- Agissant par la voie du recours de droit public, Edouard Bessard conclut à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat du 20 janvier 1971 en tant qu'elle le concernait. Il allègue la violation du droit d'être entendu, l'arbitraire, la violation de la garantie de la propriété, ainsi que la violation de l'art. 31ter Cst. Ses moyens seront repris ci-dessous, dans la mesure utile.

BGE 97 I 881 S. 884

Le Conseil d'Etat, Celcot SA ainsi que les copropriétaires de l'immeuble concluent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Que le recourant ait ou n'ait pas la qualité pour recourir sur le fond, on doit lui reconnaître la qualité pour se plaindre de la violation d'un droit essentiel de partie: le droit d'être entendu (cf. RO 94 I 554 ss. consid. 2 et les arrêts cités). a) Le recourant voit une violation de son droit d'être entendu dans le fait que le Conseil communal de Bagnes a donné l'autorisation de construire le 19 février 1970 déjà, soit avant la mise à l'enquête publiée au Bulletin officiel du canton du Valais le 20 février 1970; il se plaint ainsi de n'avoir pu former son opposition qu'à un moment où la décision était déjà prise. Dans l'arrêt attaqué, le Conseil d'Etat a répondu à ce grief en disant que l'essentiel est que la mise à l'enquête ait eu lieu et que les oppositions des voisins aient été prises en considération par l'autorité communale, ce qui était le cas: celle de Latapie a provoqué une convocation de l'intéressé sur les lieux pour explication au sujet de la distance à la limite du fonds; celle de Bessard a été transmise le 20 avril 1970 aux autorités cantonales, qui en ont eu connaissance avant d'octroyer l'autorisation cantonale. Quant à l'autorité communale, elle a déclaré, au cours de la procédure cantonale de recours, que cette pratique "est très courante": n'ayant aucune raison de s'opposer à la construction, le Conseil communal a ratifié la décision de la Commission locale des constructions le 19 février 1970, mais ses services n'ont adressé l'autorisation définitive communale qu'après réception de l'autorisation cantonale, soit le 8 juin 1970. Or la procédure de mise à l'enquête publique, prévue par l'art. 53 du règlement communal, n'a de sens que si la décision communale est prise après l'expiration du délai utile pour formuler des oppositions et après examen de ces oppositions par l'autorité de décision. En effet, cette procédure a pour but de révéler aux autorités tous les éléments utiles pour apprécier la demande de permis et statuer sur elle en pleine connaissance de cause. D'ailleurs, l'ordonnance cantonale du 13 janvier 1967 "sur l'organisation et les attributions de la commission cantonale

BGE 97 I 881 S. 885

des constructions" prévoit expressément que l'autorité communale doit soumettre la demande de permis à une enquête publique de 10 jours au moins (art. 7), se déterminer sur le projet après l'expiration du délai d'opposition (art. 8) et, lorsqu'elle écarte les oppositions, en motiver le rejet (art. 9). C'est également ce qui ressort de l'art. 53 du règlement communal. Ainsi la pratique "très courante" du Conseil communal est inad-

missible, d'une part parce qu'elle prive de sa portée, au niveau communal, la procédure d'enquête publique, d'autre part parce qu'elle viole des dispositions expresses cantonales et communales. Le Conseil communal a non seulement pris sa décision avant l'ouverture de la procédure d'opposition, mais il n'a pas non plus statué sur les oppositions - ce qu'il aurait au moins pu faire plus tard - ni avisé les opposants, ni motivé par écrit le rejet de leurs oppositions. Sa manière de faire constitue également une violation du droit d'être entendu, garanti par l'art. 4 Cst. b) La jurisprudence admet cependant que la violation du droit d'être entendu peut être réparée dans certains cas, lorsque le recourant, non entendu avant la décision de première instance, a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité cantonale de recours; mais il faut alors qu'une telle autorité ait eu, dans le cas litigieux, la faculté d'examiner librement le fait et le droit (RO 96 I 188, 94 I 108 consid. 3). aa) En l'espèce, si le Conseil d'Etat s'est saisi de la requête de Bessard et de Latapie du 23 juin 1970 et l'a considérée comme un recours, il a cependant, sur le principal grief soulevé par Bessard (opposition à la qualification d'hôtel donnant droit à une hauteur de 15 m 50 au lieu de 13 m), dénié à ce dernier la qualité pour recourir, faute d'une atteinte à ses intérêts juridiquement protégés. Il a d'ailleurs indiqué dans sa décision que l'appréciation de la notion d'hôtel relève de l'administration compétente pour délivrer la concession, que l'octroi d'une telle concession est précédée d'une enquête publique au cours de laquelle tous les intéressés peuvent faire leurs observations, qu'enfin la décision cantonale peut faire l'objet d'un recours auprès des autorités fédérales pour arbitraire. Relevant - à la suite du Tribunal fédéral dans l'arrêt Syz et Effront c. Hacin et Oberson, du 2 septembre 1970 - que la notion d'hôtel devait être tranchée par l'autorité seule, le Conseil d'Etat n'a

pas examiné le fond du recours, sur ce point; tout au plus s'est-il borné à reproduire encore la remarque suivante de l'arrêt Syz: "Au demeurant, on ne voit pas en quoi un hôtel d'une nouvelle conception serait plus gênant pour les voisins qu'un bâtiment de même capacité exploité selon les méthodes pratiquées jusqu'ici". Estimant n'avoir pas à examiner le fond du recours, sur ce point, le Conseil d'Etat a donc limité son pouvoir d'appréciation, de sorte que la procédure qui s'est déroulée devant lui n'a pas pu réparer la violation du droit d'être entendu commise par l'autorité communale. bb) Il est vrai qu'entre la décision communale du 19 février 1970 et la décision rendue sur recours par le Conseil d'Etat le 20 janvier 1971 est encore intervenue la décision de la Commission cantonale des constructions, qui a accordé l'autorisation cantonale de construire, en date du 25 mai 1970. Cette autorité a eu connaissance de l'opposition de Bessard, qui lui a été transmise avec le dossier de l'affaire; mais elle n'a pas non plus examiné le grief relatif à la notion d'hôtel. Elle a simplement attiré l'attention du constructeur sur ce point par le passage suivant du permis: "L'exploitation d'un hôtel étant subordonnée à l'obtention d'une concession cantonale, nous vous recommandons de ne pas commencer les travaux de construction avant d'avoir obtenu cette concession. Veuillez, à ce sujet, vous mettre en relation avec le Département des Finances". Ainsi la procédure devant ladite commission n'a pas non plus réparé la violation du droit d'être entendu commise par l'autorité communale. c) La violation du droit d'être entendu, commise par la Commune et sanctionnée par le Conseil d'Etat qui a rejeté le recours de Bessard, devrait entraîner l'annulation de la décision attaquée, ce qui impliquerait logiquement que le Conseil d'Etat devrait à son tour annuler l'autorisation de construire délivrée par la Commune. Or, en l'espèce, on se trouve en présence du cas spécial où un acte administratif a conféré aux intimés des droits subjectifs dont ils ont fait usage; dans un tel cas, les exigences de la sécurité juridique doivent l'emporter sur le postulat de l'application correcte du droit (cf. RO 94 I 343 consid. 4, 91 I 96). Ces exigences, ainsi que le principe de la proportionnalité des actes administratifs, ne permettraient à l'autorité de revenir sur

l'autorisation accordée que si celle-ci lésait de façon particulièrement grave des intérêts publics importants (RO 96 I 694 et les arrêts cités), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il n'y a dès lors pas lieu d'annuler l'arrêt attaqué.

2. S'il est vrai que le Conseil d'Etat est entré en matière sur le recours formé le 23 avril 1970 par Bessard et Latapie, il ne l'a fait cependant que sur certains points, comme on l'a déjà relevé ci-dessus. Bien que le dispositif ne l'exprime pas (il dit simplement "Le recours est écarté", sans préciser "dans la mesure où il est recevable"), il ressort cependant des considérants que le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière sur le grief tiré de la notion d'hôtel donnant droit à une hauteur de 15 m 50. Il s'agit dès lors d'examiner si c'est à tort que le Conseil d'Etat a considéré que le recourant n'avait pas qualité pour soulever un tel grief. a) Le Conseil d'Etat relève, dans la décision attaquée, que le recourant Bessard n'est pas atteint dans ses intérêts juridiquement protégés par la dérogation de hauteur accordée à Celcot SA: la vue dont il bénéficie n'est qu'un pur intérêt de fait et il n'est garanti que dans les limites prévues par les dispositions réglementaires concernant les distances et les hauteurs. Celles-ci sont respectées en l'occurrence. L'autorité compétente a accordé la dérogation en partant de l'idée que le bâtiment est partiellement un hôtel et en réservant expressément l'obtention de la concession.
b) Selon l'art. 20 al. 1 de l'arrêté du 11 octobre 1966 concernant la procédure administrative par-devant le Conseil d'Etat et ses départements (APA), "le droit de recours appartient à quiconque est atteint par la décision et a personnellement un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée". La jurisprudence du Conseil d'Etat interprète cette règle en ce sens que seule la violation d'un intérêt juridiquement protégé confère au lésé la qualité pour agir (VON WERRA, Handkommentar zum Walliser Verwaltungsverfahren, p. 110 ss., nos 3 et 5 ad art. 20). Dans le cas du propriétaire, qui recourt contre une décision autorisant un voisin à construire, cette jurisprudence correspond à celle que le Tribunal fédéral a développée à propos de l'art. 88 OJ (RO 91 I 413, 92 I 208, 95 I 197 consid. 1, 96 I 547) et ne reconnaît la qualité pour agir qu'au propriétaire qui peut invoquer des règles édictées dans l'intérêt des voisins également (ATF du 31 décembre 1969 Walther c. Barras

et du 2 septembre 1970 Syz et Effront, non publiés). Ainsi que la Cour de céans l'a reconnu dans les arrêts précités, cette jurisprudence échappe au reproche d'arbitraire. c) En l'espèce, l'autorité cantonale ne paraît pas contester que la réglementation communale relative à la hauteur des constructions est destinée à protéger, non seulement des intérêts publics, mais aussi certains intérêts privés, notamment ceux des voisins. Elle soutient cependant que, dans la mesure où la réglementation communale autorise une hauteur de 15 m 50 pour les bâtiments à destination d'hôtels, il n'appartient pas aux voisins de contester la qualification d'hôtels donnée à ces immeubles. Le Conseil d'Etat se réfère à ce sujet à l'arrêt Syz précité, où un problème semblable avait été soulevé: une dérogation de hauteur avait été admise, sur la base du règlement des constructions de la Commune de Lens, alors que l'hôtel à construire devait combiner des chambres d'hôtels et des appartements propriété de tiers. Le Tribunal fédéral a admis à cette occasion que "l'interprétation que les autorités cantonales donnent à la notion d'hôtel ne touche pas les recourants dans leur situation juridique". On ne peut que s'y tenir en l'espèce, où les circonstances sont sensiblement les mêmes: tout au plus le bâtiment litigieux présente-t-il ici cette particularité que les dimensions des locaux prévus pour les services généraux de l'hôtel semblent - d'après ce qui ressort du dossier - n'avoir pas été établies en fonction de l'ensemble du bâtiment, mais seulement en fonction des pièces destinées à l'hôtel proprement dit. Le Conseil d'Etat relève à ce sujet, dans sa réponse au recours, que le règlement des constructions de Verbier "ne précise pas que tout l'immeuble bénéficiant de la dérogation doive être exploité comme un hôtel". Une telle interprétation est sans doute discutable; elle n'est cependant pas insoutenable. Le Conseil d'Etat pouvait donc considérer sans arbitraire que le recourant ne faisait pas valoir un intérêt juridiquement protégé, partant lui dénier la qualité pour recourir sans violer l'art. 4 Cst.

3. Considérant que le Conseil d'Etat était entré en matière également sur le grief tiré de la notion d'hôtel, le recourant développe deux arguments pour soutenir qu'il a qualité pour former le présent recours de droit public: l'un fondé sur sa qualité de voisin, l'autre fondé sur sa qualité d'hôtelier concurrent. Comme le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière sur

ledit grief, il n'y a pas lieu d'examiner ces deux arguments, la qualité pour soulever les griefs de violation du droit d'être entendu et de déni de justice ayant été reconnue dans les considérant ci-dessus. Qu'il suffise de relever que, contrairement à ce que pense le recourant, la qualité pour recourir fondée sur l'art. 31 ter Cst. n'existe que dans les cantons qui ont fait usage de la faculté prévue par cette disposition, introduite dans la constitution fédérale lors de la revision de 1947. Cette faculté ne peut être adoptée par un canton qu'au moyen d'une disposition légale expresse (cf. RO 79 I 159, 82 I 151, 95 I 121 consid. 1), et non pas par simple interprétation extensive d'une disposition légale antérieure (RO 78 I 212 consid. 5). Or le législateur valaisan n'a pas fait usage de cette faculté; ainsi la qualité pour recourir que l'hôtelier Bessard voudrait fonder sur des dispositions cantonales prises en vertu de l'art. 31 ter Cst. devrait lui être déniée (cf. arrêt non publié du 9 juin 1971, Berclaz c. Clivaz et Commune de Randogne, consid. 1 d). Le recourant semble vouloir également fonder sa qualité pour recourir en tant que concurrent sur l'art. 13 al. 3 du règlement des constructions de Verbier. Or, si cette disposition de faveur vise "à promouvoir et à consolider l'industrie hôtelière", comme le prétend Bessard, elle ne peut pas fonder pour un concurrent le droit de s'opposer à l'ouverture d'un hôtel, ce qui irait à fin contraire de l'objectifvisé par une telle disposition. Au surplus, le présent recours s'en prend à l'octroi du permis de bâtir, et non pas à l'octroi de la patente d'hôtel. Ainsi, même si le Conseil d'Etat était entré en matière sur le grief tiré de la notion d'hôtel, Bessard n'aurait pu fonder sa qualité pour former le présent recours, en tant qu'hôtelier, sur aucune disposition destinée à protéger ses intérêts particuliers.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.