

A1 25 55

ARRET DU 18 NOVEMBRE 2025

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Matthieu Sartoretti, juges ;

en la cause

V _____ et **W** _____, recourants, représentés par Maître Alexandre De Candia, avocat à Lausanne,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, **COMMUNE DE X** _____, autre autorité, et **Y** _____ et **Z** _____, tiers concernés, représentés par Maître Gaëtan Coutaz, avocat à Sion.

(police des constructions ; octroi d'une autorisation *a posteriori*)

recours de droit administratif contre la décision du 26 février 2025

Faits

A. La parcelle n° xxx du cadastre communal de X _____ se situe sur le coteau, au lieu-dit « A _____ ». Elle est propriété de Y _____ et Z _____. Colloqué en zone d'habitat individuel de coteau sensible, conformément au plan d'affectation des zones (PAZ) et à l'art. 95 du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ), ce bien-fonds de 614 m² borde au sud une route de quartier.

B. Le 11 avril 2014, les susnommés ont déposé auprès de l'administration communale une demande d'autorisation de construire portant sur une maison individuelle avec pompe à chaleur, garage souterrain et panneaux thermiques en toiture. Cette demande n'a fait l'objet d'aucune opposition. Par décision du 24 juillet 2014, communiquée le 28 août suivant, le Conseil municipal de X _____ a octroyé l'autorisation de construire sollicitée.

Durant la phase d'exécution des travaux, plusieurs modifications ont été apportées par rapport aux plans autorisés. Notamment, une liaison souterraine a été réalisée entre le garage et le sous-sol de la maison ; en outre, l'angle d'ouverture du mur de soutènement côté est de l'entrée du garage a été modifié. Parallèlement, des travaux de réfection de la route ont été effectués par les services publics. Ces travaux ont entraîné une modification du niveau de la chaussée en conduisant à une surélévation de la hauteur initiale de la maison, estimée à environ 50 cm.

Le 7 mai 2020, le Conseil municipal de X _____ a délivré une seconde autorisation de construire pour la pose d'une pergola en façade ouest de la maison.

C. Par correspondances des 16 décembre 2020, 5 mars 2021, 7 avril 2021, 24 octobre 2021, 7 mars 2022, 28 mars 2022, 10 mai 2022, 9 août 2022, 13 septembre 2022 et 2 décembre 2022, V _____ et W _____, copropriétaires de la parcelle voisine n° xxx1, ont fait part au bureau des enquêtes de la commune de X _____ de l'existence d'irrégularités entre les plans autorisés et la construction réalisée sur la parcelle n° xxx. Le bureau des enquêtes, assisté du géomètre officiel, a procédé à une inspection des lieux le 23 mars 2022 et a adressé, le lendemain, un courrier aux susnommés les informant que cette affaire serait traitée par la mise en œuvre d'une procédure de police des constructions au sens des articles 54 ss LC.

Ledit bureau a ouvert une enquête de police des constructions et interpellé Z _____ par courrier du 10 juin 2022. Ce dernier s'est déterminé les 13 et 15 juin 2022.

En l'absence de décision communale, V _____ et W _____, alors représentés par M^e Léonard Bruchez, ont formé auprès du Conseil d'Etat un recours pour déni de justice, le 20 avril 2023. Ils sollicitaient que « des mesures concrètes soient prises sans délai afin qu'une procédure de régularisation en lien avec les travaux entrepris sans droit sur la parcelle n° xxx de la commune de X _____ soit ouverte et qu'un accès au dossier complet du projet de construction leur soit accordé ».

Le bureau des enquêtes et le géomètre officiel se sont une nouvelle fois rendus sur place, le 18 septembre 2023.

Par décision du 5 octobre 2023, communiquée le 9 octobre 2023, le conseil municipal de X _____ a autorisé les modifications apportées au projet de construction sur la parcelle n° xxx (modification des hauteurs, création d'une liaison souterraine, modification de la position des murs du garage et de l'escalier attenant) et rejeté toutes et plus amples conclusions de V _____ et W _____.

D. Ceux-ci, désormais représentés par M^e Alexandre de Candia, avocat à Lausanne, ont adressé un recours au Conseil d'Etat, le 20 novembre 2023, concluant principalement à la réforme de la décision précitée, au « refus de la régularisation des travaux en ce qu'ils excèdent les autorisations de construire des 24 juillet 2014 et 7 mai 2020 » et au « prononcé d'un ordre de remise en état des lieux pour le surplus ». Subsidiairement, ils ont conclu à l'annulation du prononcé communal et au renvoi de la cause à l'autorité intimée afin qu'elle mette en œuvre « une procédure complète au sens de l'article 57 LC par le dépôt d'une demande d'autorisation de construire incluant un dossier complet comprenant des plans de la construction, une mise à l'enquête publique ainsi qu'une nouvelle décision ordonnant la remise en état dans le sens des considérants », sous suite de frais et dépens.

Le Conseil municipal a déposé son dossier, le 9 janvier 2024, et a proposé le rejet du recours.

Dans leur détermination du 20 février suivant, Y _____ et Z _____, agissant sous la plume de leur mandataire M^e Gaëtan Coutaz, ont conclu à l'irrecevabilité du recours administratif pour défaut de motivation ou, le cas échéant, à son rejet sous suite de frais et dépens.

V _____ et W _____, dans leur réplique du 26 mars 2024, ont maintenu leurs conclusions initiales et ont requis, à titre de preuve, la production d'un document attestant formellement l'accord de l'architecte de la Ville de X _____ aux modifications qu'ils avaient dénoncées.

Par courrier du 26 septembre 2024, le Service des affaires intérieures et communales (SAIC), organe d'instruction du recours, a requis de l'exécutif communal la production des procès-verbaux des inspections locales menées les 23 mars 2022 et 18 septembre 2023 et a informé les parties du versement en cause du dossier communal constitué dans le cadre du recours pour déni de justice.

L'autorité communale a transmis les documents demandés en date du 7 octobre 2024.

E. Par décision du 26 février 2025, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif formé par V _____ et W _____.

En premier lieu, il a circonscrit l'objet du litige à la décision communale du 5 octobre 2023, déclarant irrecevables les critiques dirigées contre l'autorisation de construire délivrée en 2014. En conséquence, les griefs relatifs aux panneaux thermiques en toiture – dont l'aspect et l'inclinaison résultaient de ce permis – ainsi qu'à l'absence de parement en pierre de taille sur les murs n'ont pas été examinés.

Le Conseil d'Etat a également rejeté les mesures d'instruction requises par les intéressés, le 26 mars 2024, au motif que comme les plans déposés intégraient déjà les constructions litigieuses depuis 2015, il ne s'agissait pas d'éléments imposant à la commune de se prononcer à nouveau.

Ensuite, le Conseil d'Etat a examiné la question d'une éventuelle violation de la procédure de remise en état et de régularisation d'une construction réalisée sans droit, en raison de l'absence de plans détaillant les modifications du projet initialement autorisé, du défaut d'autorisation de construire et du caractère important des travaux, lesquels auraient dû, selon V _____ et W _____, faire l'objet d'une mise à l'enquête publique. Il a rejeté le grief en relevant, d'une part, que les pièces produites par les constructeurs faisaient apparaître les modifications de l'angle du mur ainsi que l'existence du couloir souterrain, et que la commune avait procédé à deux inspections sur place permettant d'établir avec précision l'ampleur des travaux non autorisés, ce qui démontrait que le dossier était complet. D'autre part, il a considéré que les modifications étaient minimes, n'altéraient pas fondamentalement la construction et que le couloir

souterrain – qui n’avait aucun impact sur l’enveloppe du bâtiment – demeurait invisible pour les voisins.

S’agissant du grief relatif au non-respect de l’indice de densité, le Conseil d’Etat l’a également écarté. Il a constaté que les surfaces du rez-de-chaussée (90 m²) et de l’étage (87 m²) n’avaient subi aucune modification. La surface brute de plancher utile du sous-sol, comprenant les deux garages (2 x 17,95 m²), le couloir (6,75 m²), le réduit (36,50 m²), la buanderie (7,75 m²), le local technique (11,90 m²) et la cave (4,50 m²), s’élevait à 103,3 m². En appliquant la formule $(90 + 87 + 103,3) / 614$, l’IBUS atteignait 0,46, soit en deçà de l’indice maximal de 0,5 prévu par l’annexe 1 de l’OC.

Enfin, le Conseil d’Etat a rejeté le dernier grief relatif à la hauteur du bâtiment. Selon lui, aucun mur mitoyen ne reliait le garage à la construction principale, un simple couloir souterrain faisant la connexion. La hauteur devait dès lors être calculée selon les règles applicables à une construction simple. Sur la base du relevé de la parcelle n° xxx établi le 20 septembre 2023 – dont les points de calage ne pouvaient pas être remis en cause –, la hauteur du bâtiment d’habitation était de 6 m 50 et donc inférieure à la limite maximale fixée dans le RCCZ (art. 95) à 7 m 50.

F. Le 3 avril 2025, V _____ et W _____ ont recouru céans, concluant principalement à la réforme de cette décision du Conseil d’Etat, en ce sens que la demande d’autorisation de construire *a posteriori* soit refusée et que Y _____ et Z _____ soient astreints à remettre les lieux dans un état conforme aux autorisations délivrées en 2014 et en 2020. A titre subsidiaire, ils ont conclu à l’annulation de cette décision et au renvoi du dossier à l’exécutif cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils ont en outre requis des dépens.

Dans un premier grief, V _____ et W _____ ont reproché au Conseil d’Etat son refus d’ordonner la mesure d’instruction qu’ils avaient sollicitée, à savoir la production d’un document attestant la validation de l’accord intervenu avec l’architecte de la Ville de X _____ relatif à la liaison souterraine entre le garage et le bâtiment principal, ainsi que des modifications apportées à l’emplacement et à l’angle des murs du garage. Selon eux, quand bien même les plans d’exécution datés de 2015 reportaient ce couloir souterrain et la modification de l’angle du mur, aucun élément n’attestait que ces changements avaient été soumis au service communal des constructions, ni qu’ils avaient fait l’objet d’une approbation officielle par l’autorité communale. En particulier, ces plans d’exécution ne comportaient aucun sceau d’autorisation.

Dans un deuxième grief, V _____ et W _____ ont soutenu que l'autorité communale n'avait pas respecté la procédure légale de remise en état et de régularisation. Le dossier de régularisation déposé ne contenait en effet ni formule officielle de demande de permis de construire, ni plans d'architecte ; la commune s'était limitée à requérir des explications orales ou par courriel auprès des constructeurs. Cela étant, le dossier ne satisfaisait pas aux exigences de forme prescrites par l'article 57 LC. Les susnommés ont en outre affirmé que la construction litigieuse comportait les modifications substantielles suivantes : modification des angles et du positionnement des murs de soutènement du garage et de l'escalier attenant ; élévation du garage d'environ 50 cm au-delà de ce qui avait été autorisé ; création de chambres d'enfants en sous-sol ainsi qu'aménagement d'un couloir souterrain. Ces changements représentaient, selon eux, des altérations majeures du projet initial et imposaient l'ouverture d'une procédure d'autorisation complète avec dépôt d'une nouvelle demande de permis. De surcroît, ces transformations avaient entraîné une modification importante du volume du bâtiment, de sa hauteur et de l'apparence des façades, notamment par l'adaptation des murs de soutènement de part et d'autre de l'entrée du garage. V _____ et W _____ ont ajouté n'avoir jamais été consultés, en tant que tiers intéressés, ni par la Ville de X _____, ni par le Conseil d'Etat. Ils ont aussi allégué que ces modifications ne visaient nullement à améliorer l'intégration du projet dans son environnement, mais au contraire en aggravaient l'impact. Ils en ont déduit que les travaux exécutés sans autorisation devaient être refusés et la remise en état ordonnée.

Dans un troisième grief, les intéressés ont contesté le calcul de l'IBUS effectué par le Conseil d'Etat.

Dans un quatrième grief, ils ont exposé que l'habitation et le garage devaient être considérés comme une seule et même construction, et non comme deux volumes distincts. Ainsi, la hauteur maximale autorisée dans la zone concernée était dépassée. Le sous-sol devait en outre être comptabilisé comme un étage, la hauteur de plafond dépassant 2 m en moyenne par rapport au pied de façade. Selon les relevés du géomètre, le pied de façade du garage se situait à l'altitude de 594,49 m, de sorte que la villa atteignait une hauteur totale de 9 m 50. L'habitation comptait en réalité trois niveaux et non deux, si bien que la construction n'était pas régularisable et que la remise en état s'imposait.

À titre de preuves, V _____ et W _____ ont réitéré leur requête tendant à la production du document censé attester la validation de l'accord intervenu avec l'architecte communal ainsi que des plans d'exécution. Ils ont joint à leur mémoire les copies de pièces figurant déjà au dossier de la cause.

G. Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, le 14 mai 2025, et a proposé le rejet du recours.

Le 4 juin suivant, Y _____ et Z _____ ont pris la même conclusion, sollicitant en outre des dépens. Ils se sont déterminés sur les griefs invoqués dans ce recours, estimant qu'ils étaient infondés.

Le Conseil municipal de X _____ a fait valoir, le 13 juin 2025, que le mémoire de recours n'apportait aucun élément nouveau, les griefs invoqués se limitant à répéter ceux déjà soumis aux autorités inférieures. Il a souligné que le Conseil d'Etat avait considéré à juste titre que le dossier était suffisamment détaillé pour examiner l'ensemble des questions litigieuses, notamment celles relatives à la modification de l'angle des murs du garage et à l'existence du couloir souterrain. Il a ajouté que les modifications approuvées résultaient de sa décision, rendant inutile la production de documents complémentaires. Selon lui, les modifications réalisées étaient mineures : les différences de hauteur constatées restaient minimes et s'expliquaient par les nouveaux points de calage consécutifs aux travaux d'élargissement de la route ; la création de la liaison souterraine et la modification du volume du sous-sol, tout comme les changements touchant aux murs du garage et à l'escalier extérieur, n'avaient aucun impact sur la situation de V _____ et W _____ et des autres voisins. Enfin, la critique portant sur le calcul de densité se limitait à contester le raisonnement du Conseil d'Etat sans démontrer en quoi il était contraire au droit, de sorte qu'elle devait être déclarée irrecevable. L'autorité communale a ainsi proposé le rejet du recours, dans la mesure où il était recevable.

V _____ et W _____ ont répliqué, le 23 juin 2025, en maintenant leurs griefs. Ils ont joint à leur envoi notamment une photographie de la villa et du garage.

Cette ultime écriture a été communiquée aux autorités précédentes et à Y _____ et Z _____, le 1^{er} juillet suivant, pour information.

Considérant en droit

1. Déposé en temps utile contre la décision du Conseil d'Etat du 26 février 2025 par des justiciables directement touchés, le recours de droit administratif du 2 avril 2025 est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44, 46 et 48 LPJA).

2. Les recourants sollicitent tout d'abord l'administration de 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 qui est garanti par la législation cantonale (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Ils requièrent la production de documents attestant la validation d'un accord relatif aux modifications apportées à l'emplacement et à l'angle des murs du garage, ainsi qu'à la création d'une liaison souterraine entre ce dernier et l'habitation.

2.1 Le droit de faire administrer des preuves, composante du droit d'être entendu que garantit l'art. 29 al. 2 Cst., n'est pas absolu. La prise en considération de moyens de preuve suppose que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc 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 lorsqu'elle 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 145 I 167 consid. 4.1).

2.2 En l'espèce, les pièces déposées céans contiennent les éléments nécessaires à l'examen du litige. Elles comprennent, en particulier, le dossier communal déposé, le 26 mai 2023, à la suite du recours au Conseil d'Etat formé par V _____ et W _____ pour déni de justice. Ce dossier comprend notamment des courriels de 2015 ainsi que des plans d'exécution datant de cette époque (cf. pièces n^{os} 185 à 194). Ces documents établissent une chronologie claire. Y _____ et Z _____ ont entrepris les travaux litigieux après avoir déposé un dossier complet et formellement approuvé qui a conduit à la délivrance du permis de construire du 24 juillet 2014. Au cours du chantier, certaines modifications ont été discutées avec le bureau des enquêtes et l'architecte de la ville, puis approuvées de concert, notamment s'agissant du changement d'angle du mur de soutènement du garage, de la création d'une liaison souterraine et du déplacement à l'est de l'escalier extérieur. Concernant les modifications apportées au mur de soutènement, les courriels figurant au dossier

confirment que l'architecte de la ville avait bien accepté que « les modifications soient faites sans nouvelle mise à l'enquête », précisant que des esquisses ainsi que des plans d'exécution modifiés, datés des 5 février et 4 juin 2015, avaient été soumis à l'autorité. S'agissant de la liaison souterraine, le courriel envoyé par l'architecte des constructeurs à la police des constructions le 15 juin 2022 confirmait : « J'avais contacté M. B _____ pour l'informer des modifications (visite au bureau des enquêtes). Là aussi, il m'avait dit qu'une nouvelle mise à l'enquête n'était pas nécessaire ». Le permis d'habiter a d'ailleurs été délivré après l'achèvement des travaux, sur la base des pièces alors disponibles, lesquelles incluaient les plans reflétant ces modifications, et d'un contrôle effectué sur place par le service communal de l'édilité, le 3 août 2015 (cf. pièce n° 113). A cela s'ajoute l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 5 octobre 2023 (cf. pièce n°s 431 ss), qui confirme que les modifications ont été réalisées en accord avec le bureau communal des enquêtes ainsi qu'avec l'architecte de la ville sur la base des plans d'exécution du 5 février et du 4 juin 2015, dates clairement lisibles sur les plans à l'échelle.

La juridiction de céans voit dès lors mal quelle serait l'utilité de « documents attestant de la validation de l'accord intervenu avec l'architecte de la Ville » supplémentaires que les recourants entendent obtenir. Pour ces motifs, les moyens de preuve requis sont refusés.

3. Dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants soutiennent que le Conseil d'Etat a violé leur droit d'être entendus en refusant d'ordonner l'administration des documents précitée de validation des plans. Sur le vu des considérations émises *supra* (consid. 2.2), ce grief doit être rejeté. En effet, pas plus devant l'autorité précédente que devant la Cour de céans, ce moyen n'est nécessaire à la résolution du litige. D'ailleurs, les recourants ne démontrent pas en quoi l'absence de ce moyen de preuve influencerait sur le sort de celui-ci.

4. Dans un premier grief matériel, les recourants invoquent une violation des articles 57 LC et 45 OC. Ils reprochent au Conseil d'Etat d'avoir estimé que le dossier de régularisation était complet, alors qu'il contenait des plans, d'une part non munis du sceau communal, d'autre part sur lesquels ne figuraient pas « les couleurs d'usage faisant ressortir les modifications entreprises par rapport aux plans autorisés » (cf. art. 28 al. 1 let. h et 29 al. 2 OC). Ils soutiennent aussi que les modifications opérées (de l'angle des murs du garage et du couloir souterrain) ne sont pas minimes, d'où l'obligation de les soumettre à l'enquête publique.

4.1 Aux termes de l'art. 57 LC, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire l'autorité compétente fixe un délai convenable au perturbateur (par situation et/ou par comportement) pour se déterminer sur les travaux exécutés (al. 1). Si une régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'autorité impartit un délai convenable pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de la régularisation des travaux effectués (al. 2 *ab initio*). Dans le cas contraire, l'autorité compétente rend une décision de remise en état des lieux conforme au droit. Cette décision doit indiquer la mesure exacte à prendre pour rétablir une situation conforme au droit, le délai d'exécution, la menace d'exécution d'office en cas de non-respect de la mesure ordonnée et les voies de recours (al. 3).

Les autorités de police des constructions ordonnent la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux ou lorsque des dispositions en matière de construction ou des conditions et charges ne sont pas respectées. Elles tiennent compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi (art. 46 al. 2 OC).

4.2 Dans le cas particulier, le Conseil municipal a formellement autorisé, par décision du 5 octobre 2023, les travaux litigieux qui divergeaient des plans approuvés en 2014 mais que Y _____ et Z _____ avaient réalisés en 2015 d'entente avec les services techniques communaux. Il a considéré que ces modifications étaient toutes conformes au droit, étaient mineures et ne touchaient pas aux intérêts importants des voisins. Il a rendu cette décision en se référant aux constatations effectuées lors de deux inspections des lieux menées par le bureau communal des enquêtes, les 23 mars 2022 et 18 septembre 2023, en collaboration avec le géomètre officiel qui a établi deux plans (« relevés ») datés des 18 et 20 septembre 2023 (cf. pièces n^{os} 549 ss).

Comme le font remarquer les recourants, l'autorité communale n'a requis des constructeurs, à l'occasion de cette procédure de police des constructions ouverte en 2022, ni le dépôt d'une demande formelle d'autorisation *a posteriori* respectant les réquisits de l'articles 26 OC ni la production de nouveaux plans (plan de situation et plans du projet) conformes aux exigences fixées aux articles 28 ss OC. On soulignera cependant que, selon l'art. 24b al. 3 OC, l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire peut déroger aux règles de forme de la demande pour les projets « de peu d'importance ». Indépendamment de cette règle, la jurisprudence admet que l'autorité de recours puisse renoncer, pour des motifs tirés du principe de la proportionnalité, à annuler un permis de construire lorsqu'il est néanmoins possible de contrôler la conformité au droit du projet (arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2023 du 26 mars 2024 consid. 4.3 et les réf. cit. ; RVJ 2011 p. 139, consid.3c ; cf. ég. ZAUGG / LUDWIG,

Baugesetz des Kantons Bern, vol. I, 5^e éd. 2020, n° 9b *ad* art. 40 et 41). Ce qui importe en définitive, c'est que la demande contienne toutes les indications et tous les documents nécessaires à l'examen du projet (art. 39 al. 2 LC ; cf. ACDP A1 22 196 du 18 août 2023 consid. 2.1 et les réf. cit.).

In casu, le Conseil d'Etat s'est abstenu à bon droit de censurer la manière de procéder de l'autorité communale (cf. décision attaquée consid. 4.3). En effet, le relevé du 18 septembre 2023 établi par le géomètre officiel revêt les caractéristiques d'un plan de situation au sens de l'article 28 OC, avec en particulier l'implantation de la villa, du garage, du couloir souterrain les reliant et des murs de soutènement ainsi que l'indication des distances aux limites de propriété (cf. pièce n° 549). Les cotes altimétriques ressortent de l'autre relevé du 20 septembre 2023 (cf. pièce n° 550). Par ailleurs, les plans d'exécution de 2015 et les photographies au dossier montrent également quels travaux ont finalement été réalisés. Sur cet arrière-plan, il y a lieu d'admettre, à l'instar de l'autorité précédente, que le Conseil municipal disposait de documents techniques suffisants pour statuer en toute connaissance de cause sur la régularisation des travaux qui n'avaient pas fait l'objet de l'autorisation de 2014 et, le cas échéant, sur une éventuelle remise en état des lieux. L'exécutif communal pouvait, compte tenu de l'ensemble de ces pièces et eu égard au fait que la procédure ne nécessitait pas de mise à l'enquête publique (cf. *infra*, consid. 4.3), renoncer à exiger des constructeurs le dépôt de nouveaux plans qui n'auraient pas mieux renseigné sur les travaux objets de la demande de régularisation.

Par ailleurs, l'absence au dossier d'un formulaire de demande d'autorisation de construire dûment rempli et signé par les constructeurs pour la régularisation des travaux en cause n'est pas déterminante, du moment que l'autorité communale avait été initialement informée de ces travaux sur dénonciation par les recourants et que les constructeurs s'étaient déterminés à ce propos. Il n'existait donc aucun doute, ni sur la volonté de Y _____ et Z _____ de faire régulariser les travaux, ni sur la nature de ceux-ci. De même, l'absence au dossier de plans du projet en couleur (gris, jaune et rouge pour les parties de construction existantes, démolies et projetées ; cf. art. 29 al. 2 OC) ne constitue pas une informalité dirimante en l'occurrence, l'ampleur des travaux soumis à régularisation ressortant clairement des plans d'exécution de 2015, des relevés du géomètre de 2023 et de photographies. En somme, l'autorité communale a fait un usage légal de la marge de manœuvre que lui octroyait l'art. 24b al. 3 OC pour des travaux peu importants ne nécessitant pas de mise à l'enquête publique.

Quant à l'absence de sceau officiel d'approbation sur les plans et relevés précités, que les recourants mentionnent, elle n'est non plus pas décisive. En effet, les travaux objet de la régularisation ressortent sans ambiguïté du dossier et de la décision communale du 5 octobre 2023 (en particulier du ch. 1 de son dispositif). En outre, ni l'article 50 LC ni les articles 35 à 39a OC, qui traitent de la décision sur la demande d'autorisation de construire, ne prescrivent explicitement à l'autorité d'apposer son sceau sur les plans qu'elle approuve.

Partant, le grief invoquant une violation de l'article 57 LC en raison du caractère incomplet ou insuffisant du dossier de régularisation est rejeté.

4.3 Les recourants invoquent par ailleurs une violation de l'article 45 OC, soutenant que les modifications opérées ne sont pas minimales et auraient dû faire l'objet d'une demande d'autorisation de construire ainsi que d'une mise à l'enquête publique.

4.3.1 Il peut arriver que des modifications soient apportées à un projet de construction postérieurement à l'enquête publique. Si elles sont de peu d'importance et ne touchent pas aux intérêts des tiers, il est alors possible de faire abstraction de l'enquête publique (art. 42 al. 3 LC). Tel est le cas lorsque les caractéristiques principales du projet demeurent inchangées malgré la modification (art. 45 al. 1 OC). Sont considérées comme caractéristiques principales d'un projet de construction : l'équipement, l'implantation, les volumes, le nombre d'étages, la répartition dans les étages, l'affectation et l'aspect extérieur ; si l'une de ces caractéristiques est modifiée de manière substantielle, le projet de construction n'est en revanche plus comparable et doit faire l'objet d'une nouvelle demande (art. 45 al. 2 OC). Après avoir entendu les intéressés et les tiers concernés par la modification du projet, l'autorité compétente peut poursuivre la procédure sans nouvelle mise à l'enquête publique, respectivement approuver les modifications du projet initialement autorisé, ce à condition que ni des intérêts publics, ni des intérêts importants des voisins ne s'en trouvent touchés (art. 45 al. 3 OC). L'art. 45 OC répond au souci d'économie de procédure et évite qu'une modification du projet ne conduise systématiquement à la reprise *ab ovo* de la procédure (ACDP A1 22 26 du 30 janvier 2023 consid. 4.2.4).

D'après la jurisprudence, des modifications n'affectant pas l'identité générale d'un bâtiment par rapport aux plans initialement soumis à l'autorité ne constituent pas des modifications substantielles du projet justifiant une nouvelle mise à l'enquête publique, en particulier en cas de changements visant une meilleure intégration de l'ouvrage dans le paysage (ACDP A1 22 26 du 30 janvier 2023 consid. 4.2.4). Selon le Tribunal fédéral,

il n'est par ailleurs pas arbitraire de renoncer à une nouvelle enquête publique ou à une enquête complémentaire en présence de modifications apportées au projet afin de supprimer ou corriger divers éléments critiqués par les opposants dans le cadre de l'enquête publique ou dans le but de rendre le projet conforme au droit (ATF 99 la 126 consid. 3e ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_530/2008 du 30 juin 2010 consid. 6.2 et 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 5). Tel est notamment le cas d'une réduction du projet lorsqu'elle est de nature à diminuer l'impact futur de la construction sur son environnement (ATF 99 la 126 consid. 3 ; A1 22 26 précité consid. 4.2.4 et les autres réf. cit.).

La nécessité de mettre à l'enquête publique des travaux qui ont déjà été réalisés et qui peuvent faire l'objet d'une autorisation *a posteriori* n'est pas réglée spécifiquement par la LC ou l'OC. Elle doit donc s'examiner à l'aune des règles et principes exposés plus haut.

4.3.2 En l'espèce, les modifications litigieuses portent sur la création d'une liaison souterraine entre le garage et l'habitation, sur le changement d'orientation de l'un des murs de soutènement du garage ainsi que sur le déplacement de l'escalier en résultant, de même que sur la hauteur du garage et de l'habitation.

On relèvera, en préambule, que les recourants n'ont pris connaissance de ces modifications qu'après avoir acquis la propriété voisine, alors que les travaux étaient déjà achevés. Ils étaient dès lors malvenus de soutenir, dès l'année 2022, que ces modifications leur portaient une atteinte particulière à leurs intérêts protégés (sept ans après leur réalisation et, à tout le moins, une année après leur emménagement), alors que la situation environnante n'a en rien été modifiée depuis l'achèvement de la construction et depuis leur emménagement sur le fond voisin.

Concernant le changement d'angle du mur de soutènement ainsi que de l'emplacement de l'escalier adjacent au garage, il ressort des échanges entre les maîtres de l'ouvrage, leur architecte et l'architecte de la ville de l'époque, que la question de l'alignement apparaissait déterminante pour la commune. Ces modifications n'ont pas changé le volume de l'ouvrage ni ses caractéristiques essentielles, mais ont uniquement conduit à une variation de l'angle du mur de soutènement, dont l'incidence visuelle demeure limitée et n'affecte aucunement les recourants, dont la propriété se trouve du côté opposé. Ce changement doit dès lors être qualifié de mineur. Par ailleurs, les recourants font preuve de mauvaise foi lorsqu'ils soutiennent que les modifications des murs de

soutènement sont situées de part et d'autre de l'entrée du garage, alors qu'un mur est concerné.

Quant à la création d'un couloir souterrain reliant le garage à l'habitation, elle ne modifie en rien la situation des propriétaires voisins. Elle est en outre intervenue dans le cadre d'une réduction des surfaces souterraines du projet, de sorte que, conformément à la jurisprudence rappelée *supra* (consid. 4.3.1), l'autorité communale pouvait considérer qu'elle ne justifiait pas une mise à l'enquête publique.

S'agissant enfin de la différence de hauteur, il est inopérant pour les recourants de soutenir que la hauteur du bâtiment viendrait aujourd'hui restreindre la vue depuis leur habitation. En effet, le droit à la vue n'est protégé, en droit public, que par le biais des règles de police des constructions, en particulier les hauteurs maximales (arrêt du Tribunal fédéral 1C_660/2023 du 12 juin 2023 consid. 2.3 et ACDP A1 22 71 du 21 février 2023 consid. 6.2) qui sont en l'occurrence respectées (cf. *infra* consid. 6).

4.3.3 Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

5.

5.1 Dans un deuxième grief, intitulé « non-respect de l'indice de densité », les recourants contestent le calcul du Conseil d'Etat qui a retenu une surface brute de plancher utile de 90 m² pour le rez-de-chaussée, de 87 m² pour l'étage et de 103,3 m² pour le sous-sol pour en déduire, en application de la formule prévue par les dispositions transitoires de la LC et de l'OC ainsi que de l'annexe 1 de cette dernière, que l'IBUS serait de 0,46, soit inférieur à la limite de 0,5.

5.2 L'art. 18 al. 1 LC définit l'indice d'utilisation comme étant le rapport entre la surface brute de plancher utile et la surface constructible de terrain. L'art. T1-1 prévoit une application de l'OC dès son entrée en vigueur sous réserve des dispositions relatives à l'indice brut d'utilisation du sol notamment. L'annexe 1 de dite ordonnance contient le tableau de conversion entre l'indice d'utilisation et l'indice brut d'utilisation du sol. Selon l'art. 95 RCCZ, l'indice de densité pour la zone d'habitat individuel de coteau sensible est de 0,35 correspondant à un indice brut d'utilisation du sol (IBUS) de 0,5 (annexe 1 de l'OC).

5.3 Les recourants prétendent tout d'abord ignorer d'où provient le chiffre de 103,3 m² pour le sous-sol. Or, les plans du 28 juillet 2014 (p. 65 du dossier communal), modifiés le 4 juin 2015 (p. 190 ss), auxquels se réfère l'autorité intimée, figurent au dossier. Bien

plus, les intéressés les ont d'ailleurs eux-mêmes produits (cf. leur recours administratif du 20 novembre 2023).

5.4 Ensuite, les recourants ne démontrent pas l'existence d'erreurs dans les plans produits. La surface du rez-de-chaussée (90 m²) et celle de l'étage (87 m²) n'ont subi aucune modification. La surface brute de plancher utile du sous-sol, comprenant les deux garages (35,9 m²), la liaison souterraine (6,75 m²), le réduit (36,50 m²), la buanderie (7,75 m²), le local technique (11,90 m²) et la cave (4,5 m²), s'élève à 103,3 m². En appliquant la formule prévue à l'art. 18 al. 1 LC, soit ici $(90 + 87 + 103,3) / 614$, l'IBUS atteint (chiffre arrondi) 0,46 (correspondant à un IUS de 0,345), soit en deçà de l'indice maximal de 0,5 prévu par l'annexe 1 OC et, partant, en deçà du seuil de 0,35 prévu par l'art. 95 RCCZ.

5.5 Dès lors, mal fondé, le grief est à écarter.

6. Dans un troisième et dernier grief, les recourants soutiennent que la construction excède la hauteur maximale de 7 m 50 prévue à l'art. 95 RCCZ. Ils avancent que, puisque le garage est directement lié à la villa et forme avec celle-ci un ensemble continu, la construction doit être considérée comme un seul volume. De plus, ils estiment que le garage, dépassant la hauteur de 2 m 00 prescrite à l'art. 12 al. 1 OC, doit être qualifié d'étage.

6.1 Conformément à l'article T1-1 LC, la loi cantonale entre en vigueur dès sa publication et s'applique à toutes les décisions prises postérieurement, sauf dispositions spécifiques transitoires. Les règles spéciales prévues à l'article T1-1 LC prévoient que la hauteur totale et celle des façades continuent d'être calculées selon l'ancien droit jusqu'à l'intégration des nouvelles dispositions cantonales dans les RCCZ. L'art. T1-1 OC confirme l'application de cette ordonnance dès son entrée en vigueur, sous réserve des règles relatives à l'IBUS et à la hauteur qui demeurent régies par l'aLC durant la période transitoire.

6.2 Le grief invoqué en matière de hauteur du bâtiment doit être examiné à l'aune de l'ancien droit, comme l'a relevé l'autorité précédente (cf. décision attaquée consid. 6), puisque la commune de X _____ n'a pas encore intégré dans son RCCZ les nouvelles dispositions cantonales.

6.2.1 L'art. 11 aLC dispose que la hauteur des bâtiments est fixée dans les règlements communaux (al. 1). Cette hauteur se mesure dès le niveau du terrain 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 aval (al. 2).

L'art. 79 let. a RCCZ s'harmonise avec cette disposition cantonale, lorsqu'il prévoit qu'en zone d'habitat individuel de plaine et de coteau, la hauteur d'un bâtiment est la distance maximale, sur une verticale, entre le sol naturel (ou aménagé s'il est plus bas que le sol naturel) et le point du bâtiment qui en est le plus éloigné.

6.2.2 Dans leurs décisions respectives, tant l'autorité communale que le Conseil d'Etat ont considéré que la hauteur de la construction, à savoir de la villa, devait se mesurer depuis le pied de la façade de ce bâtiment (alt. 595.69 sur le relevé du géomètre du 20 septembre 2023 ; p. 550 du dossier communal) jusqu'à son sommet (alt. 602.19). Il en résultait une hauteur de 6 m 50 conforme aux prescriptions de la zone.

6.2.3 Les recourants objectent qu'en réalité, la villa et le garage sont désormais reliés et forment donc une unité de construction dont la hauteur doit se mesurer depuis le pied de façade du garage jusqu'au sommet du toit de la villa. Il est douteux que cette position puisse être suivie. En effet, la seule façade visible du garage est implantée à environ 10 m 00 en aval de la façade sud de la villa (cf. relevé du géomètre du 18 septembre 2023, p. 549 du dossier communal). Une telle distance séparant les deux ouvrages, qui ne sont reliés que de manière souterraine, paraît exclure de les considérer comme un tout pour le calcul de la hauteur. Pour un observateur extérieur, le garage et la villa apparaissent ainsi comme deux constructions distinctes, dont la hauteur devrait se mesurer sur chacune d'elle.

6.2.4 Quoi qu'il en soit, même en admettant, comme l'affirment les recourants, que la villa et le garage formeraient un seul bâtiment, la question de l'existence de corps de bâtiment échelonnés devrait se poser pour le calcul de la hauteur. D'après le glossaire annexé à l'aOC, un bâtiment comportant plusieurs éléments distincts mais contigus, décrochés en élévation, est à considérer comme formé de corps de bâtiments échelonnés. Le croquis n° 12 définissant graphiquement des corps échelonnés présente ceux-ci côte à côte reliés par un mur mitoyen. Selon ce même glossaire, est considéré comme du sol aménagé, le niveau fini du terrain après achèvement des travaux d'aménagements extérieurs (art. 11 aLC). Selon la jurisprudence rendue en application de l'article 11 al. 3 aLC, l'absence de murs intérieurs verticaux continus fractionnant un bâtiment en plusieurs volumes intérieurs distincts n'est pas un critère permettant d'exclure *de facto* l'existence de corps échelonnés. Une maison individuelle, qui par nature comporte un certain degré d'unité, peut ainsi être constituée de plusieurs corps

distincts (RVJ 2015 p. 23). Pour déterminer si des corps de bâtiment sont « distincts », il faut vérifier que chacun des éléments est nettement identifiable à l'extérieur et que leurs dimensions sont suffisamment importantes pour qu'ils puissent être perçus comme des corps de bâtiments, l'existence de plusieurs toitures n'étant, à cet égard, à elle seule pas suffisante. La topographie du terrain appelé à supporter la construction doit également être prise en considération, ceci en gardant à l'esprit que les règles de hauteur visent notamment un souci d'intégration dans l'environnement bâti et qu'un calcul de la hauteur de manière indépendante pour les différents corps, étagés dans la pente, d'un même bâtiment, permet précisément d'assurer une bonne intégration des constructions dans un terrain difficile (ACDP A1 24 142 du 28 mai 2025 consid. 6.1).

En l'occurrence, malgré l'absence de mur mitoyen séparant le garage et l'habitation, l'on devrait néanmoins retenir l'existence d'un bâtiment constitué de deux corps échelonnés. En effet, comme déjà dit, la façade visible du garage est implantée à environ 10 m 00 en aval de la façade sud de la villa. Une telle distance permet clairement d'identifier des corps de bâtiment distincts l'un de l'autre. De plus, vu de profil, l'habitation se présente comme un volume principal compact et le garage s'inscrit dans la pente du terrain. D'ailleurs sur la base des altitudes relevées – 599.50 en amont et 591.44 en aval, pour une longueur de 29 m 92 – un rapide calcul permet de déterminer que la pente de la parcelle s'élève à environ 26,93 %. Une telle déclivité, qui ressort également des photographies au dossier, justifie que le garage et l'habitation soient considérés comme des corps échelonnés et que leur hauteur respective soit mesurée indépendamment. En définitive, l'ensemble s'appréhende, depuis l'extérieur, comme deux volumes distincts échelonnés. Le toit du garage, aménagé en terrasse et en jardin au bénéfice de l'habitation, marque la transition entre les deux niveaux bâtis et concrétise, dans la topographie du site, ce caractère échelonné de la construction. L'on relèvera encore à cet égard que les plans initiaux ne prévoyaient aucune liaison souterraine entre le garage et l'habitation. Dans ce cas de figure, la hauteur du bâtiment n'aurait manifestement pas été contestée. La création ultérieure de cette liaison ne devrait donc pas modifier la manière de calculer la hauteur de ces ouvrages.

En conséquence, même en adoptant le point de vue des recourants quant à l'existence d'un bâtiment unique, les prescriptions de hauteur applicables dans la zone seraient respectées. Mal fondé, le grief doit donc être rejeté.

6.3 S'agissant enfin du calcul du nombre d'étages, on relèvera d'emblée que celui-ci doit être examiné à l'aune du nouveau droit puisqu'il ne s'assimile nullement au calcul

de la hauteur d'un bâtiment ou de ses façades que mentionnent les dispositions transitoires citées au considérant 6.1 ci-dessus.

6.3.1 Cela étant, l'article 4 al. 1 LC prévoit que l'AIHC s'applique lorsque les règles fixées par le droit cantonal ou communal portent sur des définitions figurant dans cet accord. La législation cantonale et la réglementation communale peuvent introduire des notions qui ne sont pas comprises dans l'AIHC.

L'annexe 1 à l'AIHC donne des définitions pour une série de notions et de méthodes de mesure. Sous le ch. 6 intitulé « Niveaux », il distingue ainsi notamment les notions d'étages et de sous-sol de la manière suivante :

6.1 Étages

Niveaux d'un bâtiment à l'exception du sous-sol, des combles et de l'attique. Le nombre d'étages est compté indépendamment pour chaque corps de bâtiment.

6.2 Sous-sol

Niveau dont le plancher fini de l'étage supérieur ne dépasse pas en moyenne la hauteur admise par rapport au pied de façade.

L'annexe 2 à l'AIHC contient des croquis qui permettent de se représenter concrètement comment ces définitions doivent être appliquées (cf. fig. 6.1 à 6.4 en p. 10 à 13 ; v. aussi les explications figurant dans le commentaire de l'AIHC du 3 septembre 2013 p. 12 ss).

Au niveau du droit cantonal, l'art. 16 al. 1 LC reprend textuellement la lettre de l'art. A1-6.1 AIHC. Il autorise en outre les communes à « fixer un nombre minimal ou maximal d'étages pour chaque type de zones » (al. 2). Complétant les articles A1-6.2 à A1-6.4 AIHC, l'article 12 OC arrête les différentes mesures qui permettent, respectivement, de déterminer si un niveau échappe à la définition d'un étage parce qu'il doit être considéré comme un sous-sol, des combles ou un attique. Selon son al. 1, « le sous-sol correspond au niveau dont le plancher fini de l'étage supérieur ne dépasse pas en moyenne une hauteur de 2 mètres par rapport au pied de façade. Les communes peuvent définir une proportion minimale de surfaces de façades souterraines ».

En outre, conformément à la délégation de l'article 16 al. 2 LC, le tableau représenté à l'article 95 RCCZ fixe le nombre d'étages à deux en zone d'habitat individuel de coteau sensible. Quant à l'article 81 RCCZ, qui a vocation à définir la notion d'étage, il n'a pas de portée dans le cas d'espèce ; on notera que cet article ne prévoit pas de proportion minimale de surfaces de façades souterraines visant à préciser la notion de sous-sol de l'article 12 al. 1 OC (cf. ACDP A1 22 216 du 21 septembre 2023 consid. 4.3).

6.3.2 A suivre les recourants, le garage devrait être considéré comme un étage, car sa hauteur serait de 3 m 28 depuis le pied de sa façade sud, soit bien supérieure à la hauteur de 2 m 00 fixée à l'art. 12 al. 1 OC. Ils perdent toutefois de vue que cette hauteur doit être calculée sur une « moyenne » (art. A1-6.2 AIHC et 12 al. 1 OC) tout le long (de la projection) du pied de façade et non uniquement sur l'une des façades, ce qu'illustrent les croquis en page 11 de l'annexe 2 à l'AIHC (fig. 6.2). En l'espèce, le niveau du garage est entièrement enterré, à l'exception de sa façade sud. Il ne fait donc aucun doute qu'en moyenne, sa hauteur est inférieure à 2 m 00.

Au demeurant, en appliquant les prescriptions particulières valant pour les constructions comportant des corps échelonnés distincts, l'ouvrage ici en cause respecterait également le nombre d'étages maximum. En effet, le commentaire de l'AIHC (p. 12) dit que « si les bâtiments présentent des décrochements en coupe (p. maisons en terrasses) ou en plan (c'est-à-dire dans la situation) ou qu'ils se composent de plusieurs corps de bâtiment, le nombre d'étages se détermine indépendamment pour chaque partie ou corps de bâtiment. Cela implique que chaque partie ou corps de bâtiment devra respecter une éventuelle limitation du nombre d'étages autorisé ».

Il s'ensuit que ce dernier grief doit, lui aussi, être écarté.

7.

7.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

7.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 3 al. 3, 13 al. 1 et 25 LTar), sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 89 al. 1 LPJA). Les intéressés n'ont en outre pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

7.3 Dès lors qu'ils ont pris une conclusion en ce sens et qu'ils obtiennent gain de cause, Y _____ et Z _____ ont droit à des dépens mis à la charge des recourants (art. 91 al. 1 LPJA). Le montant de cette indemnité de dépens est fixé à 1000 fr. (débours et TVA inclus). Il tient compte du travail effectué par le mandataire des susnommés qui a consisté principalement en l'étude du dossier et la rédaction de la brève détermination du 4 juin 2025 (art. 4, 27 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de V _____ et W _____, soliairement entre eux.
3. V _____ et W _____, qui supportent leurs frais d'intervention, verseront en outre à Y _____ et Z _____ une indemnité de 1000 fr. à titre de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Alexandre De Candia, avocat à Lausanne, pour les recourants, à Maître Gaëtan Coutaz, avocat à Sion, pour Y _____ et Z _____, à la commune de X _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 18 novembre 2025