Jurisprudence de la Cour de droit public
Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung

Construction
Bauwesen

TCVS A1 05 158

ACDP du 28 octobre 2005, Epoux A. c. Conseil d'Etat

Distances aux limites; plan de situation; places de stationnement sur fonds privés

– Distance minimale et distance principale; distinction de ces deux façades dans le droit communal qui utilise, à cet égard, un critère tiré de la qualification des façades (consid. 2 a-c);

– Relation entre ces distances et les ouvrages qui font saillie sur la façade (consid. 2c).

– Si les ouvrages à indiquer sur le plan de situation n'y figurent pas, le permis de bâtir n'a pas à être annulé lorsque les indications qui manquent sur ce document ressortent d'autres plans du dossier (consid. 3a-b).

– Exigences matérielles relatives aux places de stationnement sur fonds privés (consid. 3c).

– Dispositions applicables à ce sujet sous l'angle de la protection de l'air et de la lutte contre le bruit (consid. 4)

Grenzabstände; Situationsplan; Parkplatz auf Privatliegenschaften

– Minimalabstand und Hauptabstand; Unterscheidung dieser beiden Distanzen im kommunalen Recht, welches dazu die Fassaden als Abgrenzungskriterium vorsieht (E. 2a-c).

– Beziehung dieser Abstände zu den der Fassade vorspringenden Bauteile (E. 2c).

– Sofern das auf dem Situationsplan zu bezeichnende Werk dort fehlt, muss die Baubewilligung nicht aufgehoben werden, falls die auf dem Dokument mangelnden Angaben aus anderen Plänen im Dossier ersichtlich sind (E. 3a-b).

– Materielle Anforderungen betreffend Parkplätze auf Privatliegenschaften (E. 3c).

– Diesbezüglich anwendbare Bestimmungen der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes (E. 4).

Faits

A. Le règlement communal des constructions et des zones de la commune de Z., voté par l'assemblée primaire le 24 juin 2003 et homologué par le Conseil d'Etat le 25 août 2004 (RCCZ), prévoit une zone de moyenne densité destinée à augmenter les possibilités

d'habitation à proximité du centre villageois de Z. par une densification contrôlée des constructions et par un aménagement rationnel des nouveaux quartiers (art. 30). D'après l'article 188 RCCZ, l'indice d'utilisation est de 0,50; il peut être augmenté à 0,60 en cas de plan de quartier portant sur une surface minimale de 3'000 m^2; la réglementation de base fixe la distance minimale à la limite à 4 m, sauf pour la façade principale, où la distance est de 6 m, et arrête la hauteur maximale à 11 m 50.

A. et B. sont propriétaires des parcelles contiguës n°s 11895, 11896 et 11889, d'une surface totale de 3'347 m^2 dans la zone classée de moyenne densité H 50 au sens de l'article 30 RCCZ. La route communale n° 11966 longe ces parcelles au sud; à l'est, une route communale (n° 11967) sépare la parcelle n° 11889 de la zone de faible densité, alors qu'à l'ouest, une troisième route (n° 11968) longe la parcelle n° 11895.

B. Le 22 décembre 2004, l'atelier d'architecture C. SA, par A., déposa auprès de l'autorité communale une demande d'autorisation de bâtir 3 immeubles comportant en tout 18 appartements et 34 places de parc extérieures sur les 3 parcelles n°s 11895, 11896 et 11889. Cette requête suscita l'opposition des époux X., copropriétaires de la parcelle n° 11868. Bâti d'une villa et sis à l'est vis-à-vis des terrains de A. et de B., ce bien-fonds est en zone de faible densité. En l'absence d'une réunion des parcelles, le projet ne pouvait, de l'avis des opposants, bénéficier des dispositions sur les plans de quartier. Ils contestaient dès lors toute dérogation d'indice, relevaient l'insuffisance de distance principale du bâtiment qui leur ferait face; ils exigeaient la fixation d'un point ± 0 par le géomètre, la pose de gabarits et le dépôt de rapports d'impacts relatifs aux circulations générées dans le quartier par ces constructions et le parcage des ayants droit. Ils réservaient de compléter leur argumentation après avoir eu connaissance du nouveau RCCZ et demandaient de revoir l'implantation des bâtiments ainsi que les aménagements extérieurs.

Le 12 avril 2005, le Secrétariat cantonal des constructions (SCC) transmit à la commune une synthèse des prises de position des organes cantonaux consultés, lesquels donnèrent au projet un préavis positif sous certaines réserves et conditions.

Sur préavis de sa commission des constructions, le conseil communal de Z. considéra que le projet respectait le RCCZ et accorda l'autorisation de construire sollicitée. Cette décision exige le dépôt d'un plan des aménagements extérieurs mentionnant les 42 places de parc néces-

saires, la pose de gabarits, la réunion des parcelles avant le début des travaux et la fixation du point ±0 lors du contrôle de l'implantation. Le rejet de l'opposition, notifié le 14 avril 2005, ajoute que la densité tient compte de la prescription sur les plans de quartier, que lors du calcul de la distance principale on ne tient pas compte du décrochement lié à l'entrée du bâtiment et qu'un projet conforme au règlement rend superflu le dépôt de rapports d'impact.

C. Le 25 avril 2005, les époux X. ont déposé un recours administratif auprès du Conseil d'Etat contre cette décision (...). Le 7 décembre 2005, cette autorité les débouta, après avoir requis des préavis de services spécialisés du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement (DTEE). Il constata que la façade principale du bâtiment longeant la route n° 11966 était, en raison de l'ensoleillement, la façade ouest qui respectait la distance minimale de 6 m, alors que le côté est observait, avec ses 5 m 17, la distance minimale de 4 m. Les places de parc prévues le long de la façade est ne portaient pas préjudice à la sécurité des usagers de la route n° 11967 et ne présentaient pas une entrave importante à la circulation sur cette voie publique. L'implantation prévue pour les trois bâtiments respectait l'article 144 RCCZ, eu égard aux distances à la limite et à la dimension des 3 routes communales concernées. Les constructeurs ayant déposé, le 30 mai 2005, le plan comportant les 42 places de parc nécessaires, le Conseil d'Etat a constaté que ces aménagements ne constituaient pas une modification substantielle du projet nécessitant une nouvelle enquête publique. Le plan de situation comportant deux points fixes cotés et extérieurs aux aménagements prévus pour la construction, le Conseil d'Etat a jugé que la hauteur maximale admissible de 11 m 50 était respectée. Enfin, s'appuyant sur l'avis du Service de la protection de l'environnement (SPE), la décision entreprise considéra que les prescriptions fédérales contre le bruit étaient respectées, aussi bien par les places de parc que par les routes d'accès ou par le type de pompe à chaleur à installer. Il n'était guère rendu vraisemblable que les circulations générées par ces immeubles pourraient être ressenties comme des gênes excessives au sens de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1), compte tenu des caractéristiques de la zone.

D. Le 11 janvier 2006, les époux X. ont interjeté auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal un recours de droit administratif contre cette décision, en concluant à son annulation, avec suite de

frais et de dépens, l'effet suspensif étant accordé au recours. En sus de l'édition du dossier administratif, les recourants demandent une visite des lieux et des expertises relatives à la viabilité des accès et du système de parcage, à la pollution atmosphérique et à la pollution par le bruit. Ils se plaignent à nouveau du non-respect des prescriptions sur les distances à la limite en raison du choix erroné de la façade principale. Les places de parc complémentaires figurant sur le plan produit ultérieurement ne seraient pas admissibles, car elles condamnent les places couvertes initiales. Ils maintiennent que l'obligation de manœuvre sur les routes communales au sortir des places de parc portera préjudice aux usagers de la chaussée, ce qui nécessitera une expropriation qui supprimera rapidement ces aires de parcage. A leurs yeux, les routes construites dans le cadre d'un remaniement parcellaire ne suffisent pas à équiper à satisfaction la zone à construire; de plus, le principe de prévention qu'aurait dû appliquer le Conseil d'Etat commanderait d'édifier un parking souterrain et ne permettrait pas de se contenter d'une appréciation globale des nuisances dans une situation aujourd'hui déjà juste supportable.

A. et B. ont demandé la confirmation de l'autorisation de construire communale, le 27 janvier 2006, qualifiant d'abusive la procédure engagée par les opposants qui n'avaient pas contesté le récent plan des zones. Le 31 janvier 2006, le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours, relevant que les contestations des époux Z. sur les avis des spécialistes consultés ne se fondaient pas sur des analyses d'experts. L'administration communale de Z. s'est référée aux déterminations produites devant l'instance précédente.

Droit

(...)

2. a) Les époux X. prétendent tout d'abord qu'en voulant implanter autant d'immeubles sur leurs parcelles, les constructeurs seraient dans l'impossibilité de respecter les prescriptions sur la distance minimale à la limite, en particulier celle imposée pour la façade principale. Sur ce dernier point, ils proposent de qualifier de façade principale celle qui comporte l'entrée du bâtiment et non pas celle orientée à l'ouest et qui, d'après le Conseil d'Etat, bénéficie du meilleur ensoleillement. Ce grief n'est dirigé que contre deux des trois bâtiments en projet; le troisième n'est pas discuté.

b) La réglementation communale prévoit deux distances minimales : celle de 4 m à la limite et celle, principale, de 6 m (art. 188 colonne H 50). L'article 160 RCCZ définit la distance à la limite comme la distance horizontale la plus courte entre la façade et la limite du fonds (al. 1); cette distance se calcule pour tous les points de la façade (al. 2). La distance principale minimale à la limite est définie selon les cas en fonction de l'ensoleillement, de la route, de la structure topographique ou du parcellaire. Elle doit être appliquée à l'une des façades de la construction (al. 3). D'après l'al. 5 de cet article, les parties de construction dépassant la façade telles que les avant-toits, les entrées de maison, les balcons, les vérandas, les oriels, les escaliers extérieurs et autres, ne sont comptées qu'à partir d'une profondeur de 1 m 50. Cette norme reprend l'article 22 al. 2 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC; RS/VS 705.1).

c) Le plan de situation daté du 22 décembre 2004 montre que les façades se tiendront à la distance minimale de 4 m à la limite en tous les points du projet puisque les cotes de distances aux limites s'échelonnent entre 4 m 05 m au nord, 4 m 27 au sud et 5 m 29 à l'ouest, ce que ne conteste pas le recours.

Quant à la distance principale, l'autorité précédente a considéré qu'il fallait la compter à partir de la façade de chaque immeuble qui donnait sur la zone verte intérieure et qui permettait d'améliorer l'ensoleillement de chaque appartement, chacun de ces côtés respectant la distance de 6 m. Ce choix ne prête en principe pas le flanc à la critique, dans la mesure où le critère de l'ensoleillement figure expressément dans le règlement, où la détermination doit se faire pour chaque immeuble et où elle tient compte du but du projet d'ensemble et de son orientation le long de la route n° 11966, organisation qui préserve justement les façades comportant les balcons. Lors même que l'on donnerait aux façades qui prévoient l'entrée des deux bâtiments contestés le qualificatif de principal, la distance minimale de 6 m à la limite des routes n°s 11967 et 11968 serait respectée. En effet, le plan de situation cote ces deux façades à plus de 6 m des limites de parcelles, comme l'a justement relevé la commune de Z. dans sa réponse du 6 mai 2005. Les entrées de maison sont certes cotées à des distances de 5 m 17 et 5 m 29 : d'après l'article 160 al. 1 RCCZ, ces dépassements ne valent que pour le point où ils se produisent et, en vertu de l'al. 5, ils ne sont comptés qu'à partir de la distance qui excède 1 m 50 (cf. art. 22 la.2 LC); en ces points-là, la distance ascende tout de même à 6 m 67 (5 m 17 + 1 m 50) et 6 m 79 (5 m 29 + 1 m 50), de sorte que le grief de non-respect des distances minimales principales est infondé.

3. a) Les recourants observent que les places de parc ne figurent pas sur le plan de situation signé par le géomètre officiel, ce qui contrevient à l'article 34 let. e de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC, RS/VS 705.100), que des places supplémentaires ont été prévues sur un plan déposé six mois après l'enquête publique et que ces places sont soit inadmissibles, soit préjudiciables à la sécurité des usagers des routes voisines sur lesquelles devront manœuvrer les usagers de ces places privées.

b) Il est exact que le plan de situation signé par le géomètre ne comporte pas les places de parc, comme le voudrait l'article 34 let. e OC, et que les constructeurs ont proposé les places relatives à leur projet, au nombre de 34, sur un plan de situation qui porte le sceau communal du 30 mars 2005, le conseil communal exigeant, de son côté, le dépôt, avant le début des travaux, d'un nouveau plan des aménagements extérieurs comportant les 42 places utiles.

La jurisprudence a toutefois admis que certaines indications dont l'OC requiert la présence sur le plan de situation puissent figurer sur d'autres plans et qu'il serait exagérément formaliste d'annuler un permis de construire du simple fait que les renseignements utiles ont été fournis sur d'autres pièces approuvées par l'autorité de police des constructions (ACDP P. du 4 mai 1995 consid. 3b et les références). Les places de parc privées calculées conformément aux articles 151 et 152 RCCZ par le requérant sont inscrites au nombre de 34 sur le plan au 1:500 approuvé par le conseil communal le 30 mars 2005, puis au nombre de 46 sur le plan des aménagements extérieurs joint au recours céans le 9 juin 2005 comme suite à l'exigence communale supplémentaire exposée dans le dispositif du permis de bâtir. Ce grief formel est donc à rejeter.

De la même manière, on doit constater que le point de référence d'altitude coté exigé par l'article 34 let. k OC ne figure pas sur le plan de situation. Comme l'a cependant justement relevé la décision attaquée (pt. 8), le dossier comporte des points de repères fixes cotés en dehors des aménagements prévus pour la construction (n° 1300-alt. 474,50 et n° 1346-alt. 477,29). Ces repères permettent de noter que le terrain naturel a été correctement reporté sur les plans de coupe (vue nord par exemple) et que les constructions prévues respectent la hauteur maximale admise par le RCCZ. Du reste, la décision communale exige de déterminer le point ± 0 lors de l'implantation sur le terrain, ce qui suffit au respect de l'article 9 LC, le plan d'aménagement déposé en juin 2005 n'étant à cet égard qu'un projet et pas un document approuvé par la commune, ni un document dressé par le géomètre.

c) Il appartient à l'autorité de surveillance de la voie publique de fixer l'emplacement, les dimensions et l'agencement des aires de stationnement sur fonds privés, au moment de la construction de l'immeuble, compte tenu des nécessités du trafic (art. 215 et 218 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes - LR; RS/VS 725.1) et de sa propre réglementation. Dans ce contexte, c'est à bon droit, au vu de l'article 151 al. 1 RCCZ, que le conseil communal a approuvé le 30 mars 2005 les 34 places proposées dans le plan de situation initial et qu'il a exigé le même jour les 42 places dont le plan d'aménagement produit le 9 juin 2005 démontre la faisabilité. Contrairement aux dires des recourants, le fait que de nouvelles places se situent devant d'autres places de parc couvertes n'est pas inadmissible. Il convient en effet de noter que toutes les cases offertes ne relèvent pas de l'autorité communale dans la mesure où le nombre de places proposé est supérieur au chiffre exigé par le permis de construire. De plus, l' al. 3 de l'art. 151 RCCZ permet d'inclure dans le calcul du nombre de places à fournir, les places sises devant des garages lorsqu'elles desservent le même appartement. Or, le nombre des places imposées s'explique manifestement, en sus des places destinées aux visites, par la présence de places supplémentaires dues précisément aux appartements qui, parmi les 18 unités de logement autorisées, dépassent 60 m^2 de surface de plancher. Ces éléments montrent que les constructeurs respectent les prescriptions sur les places de parc privées et nullement que l'offre serait insuffisante de manière flagrante et conduirait à du stationnement abusif sur les routes communales voisines.

L'appréciation que la commune a faite de la compatibilité des aménagements proposés avec la sécurité du trafic sur les routes n°s 11967 et 11968, opinion confirmée dans la procédure de recours administratif les 6 mai et 17 juin 2005, n'est pas critiquable, du moment qu'il n'est pas prévu d'aménagements extérieurs le long de ces routes d'accès internes à la zone habitée (cf. norme VSS 640 045, pt 8 et Tab. 1), que la longueur à disposition pour le parcage sur terrain privé sera au minimum de 6 m et permettra de conserver le retrait d'un mètre recommandé par le SRCE dans son préavis favorable du 20 septembre 2005 établi au vu de la norme VSS 640 292.

La crainte de voir disparaître les places de parc le long de ces deux routes n'est pas fondée, la commune ne disposant d'aucun plan d'acquisition des terrains au sens de l'article 39 al. 2 LR et déclarant vouloir non pas élargir les routes de quartier, mais au contraire en réduire la largeur et modérer la vitesse de circulation, suivant en

cela les demandes de ses citoyens (réponse de la commune au Service des affaires intérieures du 17 juin 2005, pt 6) et la vocation de ce type de desserte.

Tant sous l'aspect formel que matériel, les griefs formulés contre les places de parc du projet autorisé se révèlent infondés.

4. a) En dernier lieu, les recourants prétendent que les voies d'accès aux bâtiments projetés sont insuffisantes, qu'elles seront continuellement occupées par des véhicules en manœuvre et que le principe de prévention voudrait qu'indépendamment des nuisances prévisibles, de la pollution par les gaz d'échappement et par le bruit, les constructeurs soient contraints d'aménager un parking souterrain en lieu et place des aires de stationnement extérieures.

b) Les 3 immeubles projetés et leurs places de parc adjacentes sont des nouvelles installations fixes au sens de l'article 7 al. 7 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), de l'article 2 al. 1 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41; ATF 124 II 272), et des installations stationnaires au sens de l'article 2 al. 1 OPair. Ces installations sont soumises à la limitation des émissions par des mesures prises à la source ou, à titre préventif et indépendamment des nuisances existantes, aux limitations que permet l'état de la technique, pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 1 et 2 LPE).

Sous l'aspect du bruit, l'article 7 OPB prévoit que les émissions de bruit d'une nouvelle installation fixe seront limitées de telle façon que les immissions en cause ne dépassent pas les valeurs de planification (al. 1 let. b); pour le bruit résultant du trafic routier, les valeurs limites d'exposition sont fixées dans l'annexe 3 OPB, soit à 55/45 dB(A) comme valeurs de planification pour les zones de degré de sensibilité II; l'utilisation accrue de voies de communication par l'exploitation de l'installation fixe nouvelle ne doit pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immissions (art. 9 let. a). Du point de vue de l'OPair, l'installation stationnaire doit être équipée et exploitée de manière à respecter la limitation des émissions fixées à l'annexe 1 de cette ordonnance (art. 3 al. 1); sont par ailleurs considérées comme excessives les immissions qui dépassent une ou plusieurs des valeurs limites contenues à l'annexe 7 de cette ordonnance (art. 2 al. 5 Opair).

c) En l'espèce, le projet a été examiné le 11 octobre 2005 par le SPE qui a pu, sur les impacts sonores du projet, relever ceci: «Les sources potentielles de bruit sont le trafic sur les places de parc et les routes d'accès... Le trafic dû aux 42 places de parc projetées ne provoquera, en moyenne, pas plus de 200 mouvements de véhicules par jour. Les conditions d'exploitation prévues (vitesse maximle de 30 km/h, largeur limitée des routes d'accès) permettront de limiter les émissions (art. 7 al. 1 let. a OPB) et ce trafic respectera les valeurs de planification auprès des locaux sensibles au bruit (art. 7 al. 1 let. b OPB). Il en résulte que l'installation fixe autorisée respecte les valeurs de planification DS II prévues à l'article 188 RCCZ pour la zone H 50, qu'elle n'est pas assujettie à des limitations particulières et que le faible nombre de mouvements de véhicules prévisible n'approchera pas les valeurs de planification et, a fortiori, bien évidemment pas les valeurs limites d'immissions (ACDP M. + G. F. du 16 septembre 1999, consid. 6 a-b).»

Vu les prescriptions sur la protection de l'air et les avis émis par le SPE et la section juridique du DTEE le 1er septembre 2005, rien ne permet de dire que l'installation autorisée, tout particulièrement en relation avec les modalités qu'elle prévoit pour le parcage, sera source d'émissions qui dépasseraient les seuils fixés en l'annexe 1 OPair, ni qu'elle provoquera des immissions qui iraient au-delà de ce que permettent les limites d'immissions fixées en l'annexe 7 OPair.

A défaut de contestations précises de la part des recourants, la Cour n'a pas de raison de s'écarter des prévisions d'émissions dues au trafic automobile dans le secteur en cause par le SPE, service spécialisé en ces matières sur le plan cantonal (art. 3 LALPE, RS/VS 814.1; ACDP du 7 janvier 1994 B. et consorts, consid. 5b), ni de penser que le projet litigieux n'est pas conforme aux normes sur la protection de l'environnement invoquées de façon toute générale dans le recours du 11 janvier 2006. Attendu les obligations déjà imposées au constructeur, le projet ne saurait être assujetti, en sus, à des modalités de réalisation (parking souterrain) que le législateur n'a pas imposées à l'endroit en question (art. 151 al. 4 RCCZ a contrario) à titre de limitation préventive. Cette solution se justifie d'autant moins que le trafic individuel en cause est sans incidence sur l'application des normes relatives aux émissions admissibles dans la zone H 50 et que ce type de stationnement est évidemment neutre du point de vue des émissions des véhicules - compte tenu de l'affectation de la zone à de l'habitat ou à de l'artisanat respectant les valeurs limites d'émission et du fait que

les véhicules qui y circuleront observent les limites préventives édictées par les législations sur la circulation routière - peu important que ceux-ci manoeuvrent à l'intérieur d'un parking ou en bordure d'une voie d'accès (cf. art. 19 LAT; ACDP S. + G. K.-D., consid. 3b du 12 mai 2003; ACDP A. O. du 19 avril 1996, consid. 5a).

N. B.: un recours de droit public contre l'arrêt ci-dessus a été rejeté (ATF 1A.87/2006 du 12 septembre 2006).