

*Jurisprudence de la Cour de droit public
et de la Commission de recours
en matière fiscale*
*Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung
und der Steuerrekurskommission*

**Constructions
Bauwesen**

TCVS A1 07 83

ACDP du 24 août 2007, X. c. CE

Esthétique des constructions ; contiguïté ; annexes

- Un projet de bâtir devant être examiné pour lui-même, un arrêt relatif à un précédent projet du constructeur ne peut être invoqué par celui-ci que dans la mesure où les deux projets concordent (consid. 2).
- Un refus d'autorisation de bâtir peut valablement se fonder sur des motifs d'esthétique des constructions, même si le projet se situe dans un quartier qui n'offre rien de remarquable, mais présente néanmoins une certaine homogénéité, due à une application suivie des dispositions réglementaires; dans ce cas, un refus de permis reste légal s'il est opposé à un projet dont l'exécution risque d'introduire un élément disparate dans l'image qu'offrent les lieux (consid. 3a-d).
- Rejet d'un grief d'inégalité de traitement avancé dans ce contexte (consid. 3e).
- Relation entre la notion de contiguïté et la définition d'annexe à une construction (consid. 4a).
- Les autorités de police des constructions peuvent s'inspirer des prescriptions de l'AEAI pour examiner les questions de sécurité à résoudre lors de l'examen de projets (consid. 4b).

Bauästhetik ; geschlossene Bauweise ; Anbauten

- Ein Bauvorhaben ist für sich allein zu beurteilen und der Bauherr kann sich nur insofern auf einen Entscheid betreffend ein früheres Projekt berufen, als die beiden Bauvorhaben miteinander übereinstimmen (E. 2).
- Eine Baubewilligung kann auch dann aus Ästhetikgründen verweigert werden, wenn das Bauvorhaben in einem Quartier realisiert werden soll, das zwar nichts Besonderes darstellt, aber infolge Anwendung der Bauvorschriften eine gewisse Einheit aufweist. In einem solchen Falle ist die Baubewilligung für ein Projekt, das nicht in dieses Ortsbild passt, zu verweigern (E. 3a-d).
- Die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge der rechtsungleichen Behandlung wird abgewiesen (E. 3e).

- Abgrenzung zwischen geschlossener Bauweise und Anbauten (E. 4a).
- Die Baupolizeibehörden können sich bei der Prüfung des Bauvorhabens betreffend Sicherheit auf die technischen Vorschriften der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen (VKF) stützen (E. 4b).

Faits

A. Les époux X. sont copropriétaires de la parcelle n° 2721, terrain de 958 m² bâti d'une villa et limitrophe à l'est du n° 3651 appartenant à Y. Ces deux bandes de terrains parallèles qui longent un chemin sont classées dans la zone «Habitations individuelles» du règlement communal sur les constructions voté en assemblée primaire du 23 novembre 1990 et approuvé le 7 juin 1995 en Conseil d'Etat (RCC).

Après l'échec de divers projets de construction de cabanes de jardin au sud de leur habitation, les époux X. ont demandé, le 9 juin 2006, l'autorisation de construire un pavillon de jardin monté en contiguïté avec la villa. Les plans décrivent un hexagone de 1 m 88 de côté, implanté à 3 m de la limite avec la parcelle n° 3651 à l'est, qui touche sur 80 cm au nord le mur de la villa moyennant une taille dans la toiture du pavillon et un ajustage à cette façade. Les éléments de façades en bois devraient être recouverts d'un crépi rustique semblable à celui de la villa et la toiture d'un placage cuivre identique à celui de la lucarne de cette maison; une cheminée métallique dépasse de 40 cm le milieu du toit à six pans qui culmine à 2 m 95. Ce pavillon, dit «à la lapone» pour sauna, prévoit une porte dans un côté et une fenêtre sur chaque côté adjacent; il devrait être caché dans sa plus grande partie par une palissade haute de 2 m 50 autorisée sur le côté est de la parcelle.

La publication de ce projet au Bulletin officiel (B. O. n° 26) suscite l'opposition de Y. qui observa, le 7 juillet 2006, que la réglementation communale prohibait, dans la zone de l'ordre dispersé, la possibilité de réaliser des constructions en contiguïté, que le projet constituait une fraude à la loi en ce qu'il cherchait à éluder les règles de distances rappelées dans l'arrêt de céans A1 05 125 du 30 septembre 2005 relatif à un projet antérieur du même genre. Etait également invoquée l'inobservation des normes de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI).

Notant que le pavillon était ajusté à la villa avec un pan inversé, ce qui en faisait un projet contrevenant aux règles d'esthétique, le conseil communal refusa la demande, le 19 septembre 2006, suggérant à X. de rechercher une intégration plus appropriée.

B. Saisi, le 26 octobre 2006, d'un recours des époux X., le Conseil d'Etat le rejeta après avoir obtenu, dans le cadre de l'instruction, un préavis négatif du 1^{er} mars 2007 du Service cantonal de la sécurité civile et militaire (SCM) qui notait une insuffisance du projet relative à la cheminée et à la combustibilité de la toiture. Sa décision du 18 avril 2007 retient que l'autorité communale pouvait avoir, à l'égard du projet considéré, un autre avis que ceux qu'elle avait exprimés dans les dossiers antérieurs et que l'appréciation esthétique qu'elle a faite du grill kota, avec les modifications qu'impliquait son accolement à l'habitation, correspondait à la marge d'appréciation que lui reconnaissent l'article 71 RCC et l'article 17 al. 1 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC; RS/VS 705.1). Ce prononcé ajoute, en se fondant sur la réponse communale du 4 décembre 2006, que la contiguïté entre les deux bâtiments équivaut à une violation des règles sur l'ordre dispersé de la zone. Par surabondance de droit, l'autorité de recours juge enfin que le projet contreviendrait aussi à la directive citée par le SCM en ce que la cheminée prévue ne dépasse pas de 1 m la ligne de la toiture du bâtiment existant.

C. Le 25 mai 2007, les époux X. ont formé devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal un recours de droit administratif contre ce prononcé dont ils demandent, sous suite de frais et dépens, l'annulation et la délivrance de l'autorisation sollicitée. A l'appui de ces conclusions, ils s'étonnent du revirement d'attitude des autorités qui avaient précédemment approuvé les projets de grill kota, dont le dossier actuel ne reflète que la version adaptée aux injonctions de l'arrêt du 30 septembre 2005, sans réelles caractéristiques choquantes pour l'endroit où il sera implanté. Ils se prétendent victimes d'inégalité de traitement vis-à-vis d'annexes, de grill kota, de palissades, de cheminées autorisés par la commune dans des conditions semblables, y compris de cabanes dans le secteur. Le refus pour un motif esthétique, dans un secteur sans éléments dignes d'être protégés, leur paraît concrétiser en sus un excès du pouvoir d'appréciation. Ils soulignent enfin l'utilisation du «rustic idem villa» pour le revêtement des façades, la motivation nouvelle tirée de l'ordre dispersé, le cabanon érigé par Y. dans les mêmes conditions que celles reprochées aux époux X. et l'omission de requérir un nouveau préavis du SCM sur les objections formulées le 27 mars 2007. Le 29 mai 2007, ils ont précisé que la photographie de la cabane déposée sous n° 31-7 ne concernait pas Y., mais bien un dossier de 2007 sur la parcelle n° 3382 où la commune n'aurait pas eu la même interprétation de son RCC. Outre un nouveau préavis du SCM et la production des dossiers des autorités en complément

aux photographies qu'ils ont déposées, les recourants sollicitent l'aménagement d'une visite des lieux.

Le 13 juin 2007, le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. Dans sa réponse du 26 juin 2007, la commune confirme son interprétation du RCC et relève que les autres cas invoqués ne sont pas semblables ou que les bâtiments en cause sont situés dans des lieux dont la réglementation est autre. Y. conclut le 2 juillet 2007 au rejet du recours.

Droit

(...)

2. Les recourants s'étonnent tout d'abord du changement d'opinion des autorités administratives à l'égard de leur dernière demande alors qu'ils prétendent n'avoir fait que se conformer aux injonctions de l'arrêt porté par la Cour de droit public le 30 septembre 2005 (A1 05 129) en redéposant, contiguïté mise à part, un projet identique à celui que ces autorités avaient admis à l'origine.

Cette présentation des faits omet cependant de relever que le grill kota que la Cour a examiné dans l'arrêt cité avait trait à une installation certes identique à la présente dans ses dimensions, mais qui devait être construite en remplacement d'une annexe à la villa et comme objet distinct implanté à une distance de 30 cm de celle-ci. L'arrêt du 30 septembre 2005 constate que le grill type n'est pas une annexe (consid. 3a), qu'il ne peut bénéficier de la contiguïté car il se situe à 30 cm du mur de la villa (consid. 3b) et, qu'en tant que construction distincte sur la même parcelle, il doit observer une distance de 9 m à partir de la façade de l'habitation (consid. 5b), réquisit non rempli par le projet des époux X., ce qui conduisit à l'annulation des décisions qui autorisaient cet objet. La nouvelle procédure a trait à un pavillon modifié afin d'en permettre la réalisation en contiguïté, situation que n'a pas tranchée l'arrêt évoqué qui constate que la procédure ne se rapportait précisément pas à une telle éventualité. Le conseil communal, puis l'autorité de recours administratif étaient donc en principe libres, faute d'arrêt de renvoi et en présence d'un projet soulevant d'autres problèmes que ceux jugés, d'adopter la solution qu'ils estimaient correspondre aux dispositions légales pertinentes.

3. a) L'article 17 al. 1 LC prévoit que les constructions et installations doivent respecter l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent, notamment du point de vue du volume, de l'emplacement, de la forme, des matériaux et de leur couleur.

D'après l'article 71 RCC, les constructions doivent présenter un aspect architectural s'harmonisant aux constructions environnantes et au site. La seconde phrase de cette disposition précise que le conseil communal a le droit de s'opposer à toute construction de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou à nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou pittoresque, même si elle ne se heurte à aucune disposition réglementaire spéciale.

b) En l'occurrence, le Conseil d'Etat a jugé que la commune disposait d'une grande latitude de jugement dont elle avait fait un usage correct en retenant que l'accolement du grill kota, d'un impact en lui-même faible, modifié pour permettre ce rapprochement avec la villa, aboutissait à compromettre l'image de celle-ci et du lieu dans lequel elle se situait, ce d'autant qu'une cheminée aggraverait l'impact de cet objet étranger.

Les recourants sont d'avis que, dans un quartier nouveau qui ne présente pas de constructions remarquables, le choix de modalités réglementaires ne pourrait être refusé. Ils citent plusieurs exemples de constructions autorisées dans la même zone (grill kota, pans inversés, palissades, cheminées, constructions en rondins, constructions originales, cabanes), contestent que le critère de l'acceptation par les voisins puisse entrer en considération et estiment que le refus ne repose pas sur des raisons objectives. Ces précédents les amènent aussi à invoquer l'inégalité de traitement dont ferait preuve le refus.

c) L'esthétique d'une construction doit s'apprécier d'après son intégration dans le site considéré. Il s'agit là d'un concept juridique non défini laissant à l'autorité compétente un large pouvoir d'appréciation. Il appartient en premier lieu aux autorités locales de veiller à l'aspect architectural et l'autorité de recours ne saurait, à cet égard, y substituer sans autre son propre pouvoir d'appréciation. En matière d'esthétique, il incombe en particulier aux communes de statuer librement dans les cas où il est question de remettre en cause les implantations, les dimensions, les masses, les hauteurs et les couleurs d'ouvrages (ATF 115 la 118 consid. 3d). Ce large pouvoir d'appréciation n'est toutefois pas licence et l'autorité compétente doit procéder à une soigneuse pesée des intérêts en présence en respectant le principe de la proportionnalité. Afin de respecter ce principe, il y a lieu de ne point perdre de vue que le refus pur et simple d'octroyer une autorisation de bâtir est la mesure la plus incisive prise pour protéger un site

(Beat Zumstein, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, p. 153 ss; RVJ 1994 p. 49; 1997 p. 57; ACDP R. du 18 mars 2005 consid. 2; ATF du 6 mars 2007 en la cause 1P.402/ 2006 et les références citées au consid. 4.5).

d) En l'espèce, le dossier ne révèle pas que le quartier présente des caractéristiques architecturales particulières, si ce n'est une homogénéité dans les villas individuelles - du caractère résidentiel voulu par l'article 158 RCC - qui y sont implantées, et auxquelles ont été adjointes des annexes courant le long de toute une façade ou sur sa plus grande partie; le périmètre compris entre la route A, le chemin B et le chemin C comporte au moins 8 pavillons de jardin ou constructions analogues (art. 159 RCC) érigés de manière indépendante de la villa qu'ils complètent; il n'y existe pas de constructions en contiguïté. Partant, les autorités précédentes ont justement reconnu au secteur des caractéristiques qui, par le respect de la réglementation applicable, présentaient une homogénéité qui constitue une valeur à sauvegarder. S'agissant de la demande litigieuse, elles ont correctement retenu qu'un grill kota est de façon usuelle implanté comme un objet distinct de l'habitation dont il dépend éventuellement, par analogie avec un pavillon de jardin, que le projet contesté ne présentait pas les éléments d'une annexe (fonctionnalité, modalités de réalisation, etc.), mais qu'au contraire il introduisait, dans un secteur dont toutes les parcelles sont bâties, un premier élément étranger de nature à rompre une homogénéité somme toute harmonieuse que le respect de la réglementation a permis de réaliser.

Les illustrations déposées par les recourants montrent que cette appréciation de l'objet est exacte: un grill kota est de manière générale un objet érigé seul, tel que le représentent la photo 25-6 et le prospectus (pièce 2), avec façade en bois et couverture en bardeau de bitume, non pas un élément accolé très partiellement à une façade, ce qui implique coupure de l'un des six pans de toiture, modification du traitement des côtés (crépi rustique sur bois) et du revêtement de la toiture (cuivre). Les exemples de pans inversés, tirés d'autres secteurs de villas sur le territoire communal attestent que l'on se trouve dans ces cas en présence de réelles annexes édifiées dans le même style que la villa qu'elles complètent (pièce 25 1-4), en y ajoutant le plus souvent un garage, et non pas d'un élément plus exotique, modifié dans ses caractéristiques pour être juxtaposé à une portion de façade sans autre lien qu'un crépi identique. Les photographies jointes au recours déposé cèans illustrent à nouveau une annexe

fonctionnelle convenablement ajoutée à l'habitation (31-2 et 2bis) ou des bûchers/pavillons de jardin, généralement en bois, admis expressément par la réglementation (art. 159 al. 1 2^e tiret RCC) et construits de manière indépendante des villas qu'ils servent (31- 3, 3bis, 4 et 7), à l'inverse de l'élément que les recourants se proposent de placer en contiguïté à leur maison.

C'est, partant, sans excès de leur pouvoir d'appréciation que le conseil communal, puis le Conseil d'Etat ont considéré que le secteur présentait un certain intérêt à sauvegarder par une application des règles générales d'esthétique, malgré le fait qu'il ne comportait que des constructions relativement récentes. Ils ont à bon droit jugé que le grill kota constituerait, dans sa conception contiguë à la villa, un corps étranger à ce bâtiment et par suite de nature à compromettre l'aspect du site au sens de l'article 71 RCC.

e) Les époux X. allèguent aussi que les décisions de refus se heurteraient au principe de l'égalité de traitement qui veut que des situations identiques ne soient pas traitées de manière différente (art. 8 al. 1 Cst. féd ; RVJ 2004 p. 33 consid. 4c). Lorsque le ou les précédents invoqués sont différents de la situation dans laquelle se trouve le recourant, ce grief est d'emblée mal fondé (ACDP M. du 25 juillet 2003 consid. 5b). Il ressort clairement de l'examen qui précède que les cas précités illustrent des pavillons distincts des habitations (grill kota, bûchers, pavillons de jardins, etc.), des volumes construits en annexe à celles-ci (garages, pièces complémentaires, etc.), de nouvelles villas de styles et couleurs modernes (25-5 ; 30-5 et 6), mais en aucun cas des constructions pour elles-mêmes modifiées en vue de leur accollement à un bâtiment d'une autre nature. Avec les particularités nécessaires à son montage en contiguïté, le grill kota n'est donc pas semblable aux objets que citent les recourants et ne peut bénéficier de permis analogues à ceux accordés pour ces ouvrages.

4. a) Comme dit au considérant 2 ci-dessus, l'arrêt du 30 septembre 2005 ne lie pas l'autorité de première instance ou de recours administratif à propos d'un projet de constructions contiguës, puisqu'il constate précisément que le dossier examiné, qui portait sur une construction séparée de 30 cm de la villa, ne vérifiait pas les réquisits de cette hypothèse (consid. 3b). La question de l'ordre des constructions était certes nouvelle par rapport à la décision de refus du 19 septembre 2006, mais l'autorité de recours administratif était habilitée à la discuter: le Conseil d'Etat n'est en effet pas lié par les motifs des

parties (art. 61 al. 1 LPJA) et les recourants ont pu se prononcer, le 11 janvier 2007, sur cette objection présentée le 6 décembre 2006 par le conseil communal.

Le moyen tiré d'un prétendu traitement inégal paraît, au demeurant, reposer sur une confusion entre la notion de contiguïté et la notion d'annexe. Le consid. 3a de l'arrêt précité rappelait que l'annexe, selon le glossaire, est un élément de construction rattaché au bâtiment principal, alors que son consid. 3b notait que la contiguïté suppose que deux constructions soient bâties côte à côte; or la rubrique contiguïté du glossaire renvoie à celle d'ordre contigu, qui définit celui-ci comme une règle prévoyant l'implantation de deux bâtiments érigés côte à côte sur le même fonds, en limite de propriété, le long d'un alignement ou en retrait de celui-ci. La comparaison de ces rubriques dénote que l'annexe est secondaire par rapport à une construction principale à laquelle elle est liée, tandis que la contiguïté suppose que deux constructions qui pourraient chacune être qualifiées de principales sont accolées l'une à l'autre. Partant, pour que l'on doive parler de contiguïté, il ne suffit pas que deux ouvrages soient adossés l'un à l'autre, mais il faut encore rechercher si l'un des deux n'a pas une fonction secondaire relativement à celle de l'autre. Dans l'affirmative, on devra admettre qu'il s'agit non pas d'une contiguïté au sens exact de l'expression, mais d'une construction principale et d'une annexe. La distinction de ces deux notions a son importance parce que l'ordre contigu n'est possible que si les prévisions de l'article 8 LC se vérifient, d'où suit que la contiguïté entre deux constructions proprement dites n'est admissible que moyennant la réalisation de ces prévisions. Ces dernières sont, en revanche, irrelevantes pour les annexes à des bâtiments principaux, avec cette conséquence que les annexes peuvent être autorisées tant dans l'ordre contigu que dans l'ordre dispersé.

Ici, les constructions que les recourants mentionnent à l'appui de leur grief d'inégalité sont des annexes (25-1 à 4; 30-2bis) auxquelles ne ressemble pas le grill kota indépendant artificiellement modifié pour sa juxtaposition à la villa, ce qui entraîne le rejet de ce grief qui table sur l'application des règles de contiguïté.

b) Avec sa cheminée prolongée de 1 m par le tube dont l'acquisition a été signalée le 27 mars 2007 devant le Conseil d'Etat et le placage de cuivre qui recouvrirait de manière incombustible la toiture, le grill kota répond selon toute vraisemblance aux prescriptions de l'AEAI (Directive de protection incendie: Installations thermiques, version 25.03 ch. 6.8 3a datée du 26.03.2003, et Utilisation de matériaux de

construction combustibles, version 13.03 ch. 8.2.3), applicables aux projets de constructions en vertu de l'ordonnance du 12 décembre 2001 concernant les mesures préventives contre les incendies (RS/VS 540.102) et de l'arrêté du 18 janvier 2006 relatif aux directives de l'Autorité intercantonale sur l'élimination des entraves techniques (Bulletin officiel n° 4 du 27 janvier 2006; cf. pour un cas de toiture avec le bardeau vertuile selon le système légal antérieur, ACDP commune de S. du 14 février 1997).

Il n'est toutefois pas nécessaire de statuer définitivement, car le Conseil d'Etat a retenu par surabondance de droit un motif de refus tablant sur l'opinion contraire (consid. 5). Or, les reproches opposés, à bon droit, par les autorités précédentes en ce qui concerne l'aspect esthétique du grill kota et l'inobservation de l'ordre des constructions imposé dans cette zone suffisent à écarter la conclusion en délivrance de l'autorisation présentée céans (art. 1 al. 2, 15 al. 2 et 17 LC; art. 24 al. 1 let. a et d-e de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions - OC; RS/VS 705.100).