

A1 15 119

ARRÊT DU 18 DÉCEMBRE 2015

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

en la cause

X_____ et Y_____, recourants, représentés par Maître M_____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE N_____**, autre autorité

(droit des constructions, esthétique)

recours de droit administratif contre la décision du 13 mai 2015

Faits

A. La parcelle n° xxx1, plan n° xxx, du cadastre communal de N_____ se situe dans le village, au lieu-dit « A_____ », en bordure de la route B_____. D'une surface d'environ 2500 m², ce bien-fonds est propriété des époux X_____ et Y_____. Il comporte une maison d'habitation et est rangé en zone d'habitat collectif 0.70 (zone 3), selon le plan d'affectation des zones et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) adoptés par l'assemblée primaire de N_____, le 15 juin 1998, et approuvés par le Conseil d'Etat, le 18 août 1999.

B. Le 23 juin 2014, les époux X_____ et Y_____ déposèrent une demande d'autorisation de construire pour des travaux de rénovation de la villa sise sur le n° xxx1. A teneur des plans déposés, le projet consistait en particulier à apposer des matériaux isolants sur les façades du bâtiment, ainsi qu'à modifier partiellement la toiture originelle (pente de 15 degrés), par l'ajout le long du faîte d'une structure présentant une pente à 45 degrés, optimale pour le rendement des 12 m² de panneaux solaires qu'il était prévu d'installer.

Ce projet fut publié au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2014 (p. xxx) sans susciter d'opposition.

Par la suite, le conseil communal de N_____ autorisa de manière anticipée les travaux projetés sur les façades. Le 19 août 2014, il refusa par contre d'autoriser la modification de toiture, la jugeant inutile et inesthétique et préconisant de poser les panneaux solaires directement sur la toiture d'origine, quitte à couvrir une surface plus importante pour compenser le manque d'exposition. Il communiqua cette décision le 3 septembre suivant.

C. Le 15 septembre 2014, X_____ et Y_____ contestèrent dite décision devant le Conseil d'Etat et demandèrent à pouvoir immédiatement réaliser les travaux contestés. Ils relevèrent la nécessité et la praticabilité de la modification de toiture qu'ils prévoyaient, dans l'optique de chauffer efficacement leur maison au moyen de l'énergie solaire. Ils soulignèrent sur ce point l'importance d'une inclinaison optimale des panneaux solaires, ce que ne permettait pas, en l'état, la toiture de leur villa qui ne présentait qu'une très faible pente sur laquelle la pose de capteurs solaires n'offrirait qu'une solution peu efficiente. Sous l'angle de l'esthétique, les prénommés signalèrent que les constructions présentes dans le village de N_____ étaient variées et ne

suivaient pas de ligne architecturale particulière. Ils en déduisirent que les motifs invoqués par l'autorité communale pour refuser la modification de toiture et la pose de panneaux solaires projetées étaient insoutenables. Ils joignirent à leur recours des documents destinés à attester l'efficacité énergétique de la solution technique qu'ils défendaient, ainsi que plusieurs photographies des lieux et des environs.

Le 19 novembre 2014, l'exécutif communal constata que des travaux étaient en cours sur la toiture, sans avoir été autorisés ; il ordonna l'arrêt immédiat desdits travaux, jusqu'à droit connu sur la décision qu'il sera amené à prendre dans cette affaire. Sept jours plus tard, X_____ et Y_____ déplorèrent le peu d'empressement avec lequel leur dossier était traité au niveau communal et indiquèrent avoir pris la décision d'achever les travaux de toiture, en raison de problèmes d'étanchéité et des rigueurs hivernales.

Le 28 novembre 2014, la commune de N_____ maintint sa décision, pour les motifs d'esthétique déjà mentionnés. Elle rappela que les constructeurs avaient la possibilité de poser des panneaux solaires directement sur la toiture originelle ou d'opter pour une autre solution de chauffage.

Les époux X_____ et Y_____ maintinrent eux aussi leurs motifs et conclusions, le 28 janvier 2015.

Le Conseil d'Etat rejeta le recours, le 13 mai suivant. Après avoir confirmé que le projet litigieux était soumis à autorisation de construire (art. 18a al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire – LAT ; RS 700 ; art. 19 al. 1 ch. 1 et 21 al. 2 let. a de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions – OC ; RS/VS 705), il considéra que l'exécutif communal pouvait refuser cette modification de toiture pour les motifs d'esthétique mentionnés. Il releva notamment que l'inclinaison de cette partie du toit à 45 degrés (pente à 100 %), destinée à la pose des panneaux solaires, ne respectait pas les prescriptions de l'article 26 RCCZ (pente entre 35 et 60 %).

D. Le 19 juin 2015, X_____ et Y_____ conclurent céans, sous suite de dépens, principalement à l'annulation de cette décision et à la délivrance d'une autorisation de construire pour le projet litigieux, subsidiairement à l'annulation de dite décision et au renvoi de l'affaire à l'autorité communale pour nouvelle décision. A l'appui de ces conclusions, les prénommés invoquèrent une violation de l'article 18a alinéa 4 LAT, aux termes duquel « l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques ». A les suivre, les autorités précédentes n'avaient nullement tenu compte

de cette nouvelle disposition de droit fédéral. Elles avaient aussi omis de prendre en considération la situation particulière de leur villa, qui demeurait pratiquement invisible depuis le domaine public et dont la toiture comportait à l'origine une forme étagée très particulière. Elles signalèrent, enfin, que la modification proposée afin d'intégrer les panneaux solaires reproduisait l'aspect d'un vitrage en toiture, estimant que les motifs esthétiques invoqués pour justifier le refus du permis de bâtir n'étaient pas tangibles. A titre de moyens de preuve, les recourants proposèrent l'édition du dossier de la cause. Ils joignirent à leur mémoire quatre photographies : deux présentant la vue sur leur parcelle depuis la route B_____ et deux autres montrant l'aspect de la toiture de leur villa.

Le 12 août 2015, le Conseil d'Etat déposa le dossier de la cause et proposa de rejeter le recours. Cinq jours plus tard, la commune de N_____ se référa à la teneur de la décision attaquée et maintint son point de vue, jugeant inesthétique la pose de panneaux solaires qui ne suivaient pas la pente du toit.

Les recourants maintinrent leurs conclusions, le 3 septembre suivant. Cette ultime détermination fut transmise aux autorités précédentes le lendemain, pour information. L'instruction fut close à cette date.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Spécialement touchés par la décision du Conseil d'Etat qui confirme le refus de l'autorisation de construire sollicitée pour la modification de toiture litigieuse sur le n° xxx1 dont ils sont propriétaires, les époux X_____ et Y_____ ont qualité pour agir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA).

1.2 Le Conseil d'Etat a déposé ceans le dossier de la cause, comprenant celui de la commune de N_____ ; la demande des recourants en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

2. L'affaire a trait à la pose de plusieurs capteurs solaires sur le toit d'une villa à N_____, toit que les recourants voudraient modifier par le prolongement d'un pan au-dessus d'un autre, ce qui permettrait d'apposer les panneaux solaires selon un

angle de 45 degrés (pente de 100 %) sur l'un des pans, lesquels présentent une pente de 27 % (15 degrés). Le Conseil d'Etat a rejeté le recours des constructeurs et confirmé le refus de l'autorité communale d'autoriser ces travaux, pour des motifs esthétiques.

3.1 Aux termes de l'article 24 RCCZ, les constructions doivent présenter un aspect architectural satisfaisant et respectant le site. L'autorité communale a ainsi le droit de s'opposer à toute construction ou démolition de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou nuisant à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou pittoresque, même si les travaux en question ne se heurtent à aucune disposition réglementaire particulière. Au niveau cantonal, l'article 17 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) a une teneur similaire.

3.2 L'intégration demandée par ce type de clauses n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'assurer que le site ou le quartier en cause continuent à offrir au regard une impression somme toute satisfaisante. Bien que formulée positivement, l'exigence que ces normes posent n'en a pas moins des répercussions comprises négativement : en somme, il s'agit d'éviter que le projet ne rompe ou n'affecte l'apparence caractéristique des lieux (Zumstein, *Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts*, St-Gall 2001, p. 145). Le but des prescriptions d'intégration des constructions dans les sites n'est donc pas d'obliger un constructeur à aligner l'apparence de son projet sur celle des installations ou bâtiments voisins ; en ce sens, il n'est pas possible d'imposer une conception de bâtiment ou une qualité architecturale particulière ou de prescrire une reprise spécifique de matériaux de construction, des formes ou des couleurs présents dans le voisinage (RVJ 2015 p. 31 consid. 3.2 et les réf. cit., notamment la RVJ 2014 p. 3 consid. 3.2 ; Zumstein, op. cit., p. 145 ; Fritzsche/Bösch/Wipf, *Zürcher Planungs- und Baurecht*, vol. II, 5^e éd. 2011, p. 655 s.).

Afin de déterminer si, après une éventuelle réalisation du projet, le secteur continue à offrir au regard une impression somme toute satisfaisante, il faut pronostiquer son apparence future et la comparer à l'aspect actuel des lieux. A cet égard, on ne saurait se fonder simplement sur n'importe quel sens esthétique subjectif. Il s'agit, au contraire, de démontrer pourquoi, dans le cas particulier, une certaine construction ou un certain agencement ne peuvent être satisfaisants ni pour eux-mêmes, ni pour l'environnement. Les critères à appliquer ne doivent pas refléter une sensibilité spécifique à certains milieux, mais être généralement admis dans la population (RVJ 2015 p. 31 consid. 3.3 et les réf. cit.).

4.1 Les recourants invoquent d'abord l'article 18a alinéa 4 LAT, soulignant qu'en matière de construction, cette disposition fait prévaloir l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur les aspects esthétiques.

4.2 L'article 18a LAT règle spécifiquement le régime des installations solaires. Dans sa forme en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, il soustrait en particulier ces installations à toute autorisation de construire selon l'article 22 alinéa 1 LAT, à condition notamment qu'elles soient suffisamment adaptées aux toits sur lesquels elles doivent être apposées (al. 1 ; v. aussi art. 32a de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire – OAT ; RS 700.1). En l'occurrence, les recourants ne contestent pas, à juste titre, que les panneaux solaires qu'ils souhaitent installer sont soumis à autorisation, en raison du fait que la forme de la toiture de la villa s'en trouve modifiée (cf. décision du Conseil d'Etat p. 4, premier paragraphe). Ce point n'est pas litigieux.

4.3 L'article 18a alinéa 4 LAT indique que « pour le reste, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. » En prévoyant cette règle de principe, la loi établit un ordre de priorité dans la pondération des intérêts et, en cela, restreint la marge d'appréciation dont dispose l'autorité chargée de l'octroi des autorisations de construire (Jäger, Installations solaires – un premier commentaire du nouvel article 18a LAT, in VLP-ASPAN, Territoire & Environnement, novembre 6/2014, p. 17 s.). Cependant, il faut garder à l'esprit que le nouveau droit n'a pas pour objectif de priver dite autorité de toute marge d'appréciation dès qu'elle est confrontée à une demande relative à des installations solaires. En effet, l'usage de la locution « en principe » suggère que des exceptions restent possibles. C'est dire que l'autorité doit, comme sous l'ancien droit, procéder à une soigneuse pesée des intérêts en présence, tout en accordant à l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire la priorité que le droit fédéral lui attribue.

En l'espèce, l'autorité communale a refusé le permis de bâtir, non pas parce qu'il était prévu de poser des panneaux solaires sur le toit de la villa, mais parce que le projet induisait une modification de la forme de la toiture par l'adjonction d'une structure au niveau du faîte du toit, destinée à apposer les panneaux solaires selon un angle plus prononcé que celui du toit d'origine. Cette décision de refus est ainsi motivée par la modification de toiture projetée et non, en soi, par la pose de panneaux solaires, que la commune s'est déclarée prête à autoriser, même sur une surface plus importante, à condition que ceux-ci suivent la pente du toit. En ce sens, il n'apparaît pas que l'autorité communale ait procédé à une pesée des intérêts qui contrevient à la

prescription de l'article 18a alinéa 4 LAT. C'est le lieu de rappeler que la priorité que cette disposition impose d'accorder à l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire ne vaut pas licence pour les constructeurs de réaliser n'importe quelle installation solaire sans qu'aucun contrôle préalable ne puisse être opéré par l'autorité de police des constructions. Dès lors, ce grief est rejeté.

5.1 Ensuite, les recourants remettent en question la manière dont a été appliquée la clause d'esthétique dans le cas d'espèce, les autorités précédentes n'ayant pas tenu compte d'éléments qu'ils estiment déterminants. Ainsi, ils indiquent que leur villa est pratiquement invisible depuis le domaine public et relèvent que la toiture comporte, à l'origine, une forme étagée très particulière. Ils ajoutent que la modification proposée afin d'intégrer les panneaux solaires selon la technique « chien assis » reproduit l'aspect d'un vitrage en toiture et constatent que la zone d'habitat collectif dans laquelle se trouve leur parcelle ne présente aucune ligne architecturale spécifique que le projet viendrait rompre.

5.2 Le fait que la villa des recourants soit cachée par de grands arbres depuis la route n'est pas un élément décisif. L'esthétique d'une construction se mesure d'abord à l'aune des caractéristiques architecturales de l'ouvrage et de l'impression que celui-ci offre au regard. Sa situation plus ou moins discrète par rapport aux usagers du domaine public n'est pas fondamentalement déterminante en soi ; elle l'est d'autant moins si elle dépend d'éléments paysagers susceptibles de disparaître, comme des arbres ou des buissons. En revanche, l'aspect originel de la construction peut être un élément important, en ce sens que si l'ouvrage existant se distingue déjà par des lignes architecturales particulières et qu'il a été légalement autorisé, l'autorité ne devrait pas imposer aux propriétaires désireux d'opérer des transformations de s'écarter de ces lignes pour des motifs purement esthétiques. In casu, la toiture couvrant la villa des recourants n'a rien de particulier ou de fantaisiste, dans la mesure où elle est formée de deux toits à deux pans de même pente et de même orientation (cf. photos et plans au dossier). Les éléments de construction que les époux X_____ et Y_____ mentionnent (cheminée et véranda) n'ont à cet égard qu'un impact très accessoire sur l'aspect de la toiture. Or, le projet prévoit une modification sensible de celle-ci, par l'adjonction d'une structure nouvelle qui se superpose à celle existante sans reprendre la même pente. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que les recourants puissent s'appuyer utilement sur l'aspect d'origine de leur villa pour justifier la modification de toiture litigieuse. Par ailleurs, quoi qu'en disent les époux X_____ et Y_____, cette nouvelle structure présente un caractère

insolite et ne peut pas être assimilée à une lucarne ou un « chien assis », dont elle diffère tant par l'inclinaison de la partie « vitrée » (45 degrés au lieu de 90 degrés) que par son emplacement au niveau du faîte du toit. Enfin, il est exact que la zone d'habitat collectif dans laquelle se trouve le n° xxx1 se caractérise par une grande diversité de constructions, notamment quant à leur gabarit. Néanmoins, les photographies jointes au recours administratif n'illustrent pas la présence de bâtiments dont les toitures présenteraient des similitudes avec celle projetée par les recourantes et que l'autorité communale a indiqué ne pas souhaiter voir proliférer dans ce secteur. Comme le relève le Conseil d'Etat, la pente de la nouvelle structure litigieuse ne correspond d'ailleurs pas aux prescriptions valables pour le secteur de N_____ et C_____ (art. 26 let. a ch. 1 RCCZ) ; on voit dès lors mal que des ouvrages semblables y aient été autorisés. L'argumentation des constructeurs ne peut donc pas être suivie.

6. Attendu ce qui précède, le refus du permis de bâtir qu'a confirmé le Conseil d'Etat résiste à l'examen. Il procède d'une pesée des intérêts qui ne heurte pas l'article 18a alinéa 4 LAT. Il reste loisible aux recourants de déposer, comme l'a suggéré l'autorité locale, un projet respectant les lignes et la pente de la toiture d'origine. En particulier, l'augmentation de la surface de capteurs solaires sur les pans sud de la toiture pourrait permettre d'aboutir à une solution énergétique répondant aux besoins du logement sans modifier la forme du toit. Savoir si une telle solution est préférable, du point de vue esthétique, à celle que proposent les recourants, dépend du pouvoir d'appréciation reconnu dans ce domaine à l'autorité locale et que la Cour doit respecter. Les travaux semblant avoir déjà été réalisés dans l'intervalle (cf. photographies jointes au recours de droit administratif), il appartiendra à l'autorité communale de se prononcer sur la question et les modalités d'une remise en état des lieux.

7.1 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 sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA) ; ils n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

7.3 Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X_____ et Y_____,
débiteurs solidaires.
3. Les dépens sont refusés.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M_____, pour les recourants, à la
commune de N_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 18 décembre 2015.