

A1 13 32

ARRÊT DU 5 JUILLET 2013

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

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

en la cause

X_____, recourant, représenté par Maître A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à Y_____ et Z_____, représentés par Maître B_____, et à la **COMMUNE DE C_____**, représentée par Maître D_____

(autorisation de construire, surélévation d'un bâtiment d'habitation)

recours de droit administratif contre la décision du 21 novembre 2012

Faits

A. Les parcelles attenantes n^{os} xxx, xxx, xxx et xxx, folio n° xxx, du cadastre de C_____ se situent à l'est de la rue du E_____ (n° xxx) et totalisent 163 m². Propriétés de X_____, elles sont rangées en zone vieille ville, selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal des constructions (ci-après : RCC) votés en conseil général le 22 juin 1995 et approuvés en Conseil d'Etat les 24 avril 1996 et 2 décembre 1998. Ces biens-fonds sont bâtis d'une ancienne habitation bordant la rue du E_____, construite sur deux niveaux et demi et comprenant une annexe.

B. Le 9 juin 2011, X_____ adressa à l'administration communale une demande d'autorisation de construire pour la rénovation et l'agrandissement du bâtiment sis sur les parcelles précitées. Le projet prévoyait en particulier des modifications de façades et des changements de volume par la création d'un étage supplémentaire surélevant la toiture de l'habitation.

La publication de cette requête au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2011 suscita, dans le délai ouvert à cet effet, les oppositions de Z_____, propriétaire du n° xxx, en limite sud-ouest, ainsi que des époux F_____ et Y_____, propriétaires des n^{os} xxx, xxx, xxx et xxx, au nord et à l'est ; les opposants critiquaient la modification du gabarit de la construction existante, dont la surélévation était illégale et allait obstruer certaines de leurs fenêtres. Le constructeur se détermina sur ces oppositions, le 31 août suivant.

Après avoir requis les préavis des services cantonaux intéressés et de l'association G_____, tous positifs moyennant le respect de certaines conditions, le conseil municipal délivra à X_____ le permis de bâtir sollicité et écarta les oppositions, le 2 novembre 2011. Il releva en particulier que les transformations projetées étaient conformes à l'article 146 RCC et que les opposants ne pouvaient s'appuyer sur aucune servitude de droit de jour inscrite au registre foncier qui permettrait de limiter la surélévation de la toiture du bâtiment litigieux.

C. Agissant de concert le 15 décembre 2011, Y_____ et Z_____ contestèrent devant le Conseil d'Etat cette décision qui leur avait été communiquée le 14 novembre précédent, demandant que leur recours ait effet suspensif. Ils relevèrent que le projet de X_____ nécessitait des dérogations en matière de distance entre bâtiments, lesquelles étaient injustifiées. Ils signalèrent en outre que ceux bordant la rue du E_____ à C_____ étaient inscrits à l'ISOS, avec un objectif de sauvegarde A qui en interdisait la démolition et proscrivait les constructions nouvelles. Ils soutinrent que les travaux projetés portaient atteinte à l'intégrité de ces habitations en uniformisant la hauteur des façades, ce qui était contraire à l'objectif de protection susmentionné. Ils invoquèrent aussi la violation des articles 145 et 146 lettres d et j RCC, dispositions prévoyant respectivement des règles de distances, l'intégration

harmonieuse des transformations dans la trame urbaine ancienne et le respect du gabarit actuel des bâtiments. Enfin, ils affirmèrent que le projet contrevenait aux directives de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (ci-après : AEAI) en matière de distance entre bâtiments. Ils déposèrent en particulier plusieurs photographies des lieux, ainsi que des copies de plans du projet litigieux.

Le 19 janvier 2012, X_____ contesta certains faits allégués dans le recours qu'il proposait en substance de rejeter et déposa à son tour notamment des photographies.

Le même jour, la commune de C_____ proposa de rejeter le recours et de déclarer irrecevable la demande d'effet suspensif. Elle remarqua que le constructeur était au bénéfice de droits acquis pour transformer l'ancien bâtiment dont il était propriétaire, les travaux en question pouvant être autorisés du moment qu'ils n'aggravaient pas la non-conformité au droit ; dans ce contexte, les griefs relatifs au respect des distances entre bâtiments et à la limite tombaient à faux. La commune releva aussi que ledit bâtiment n'était pas digne de protection, que les travaux litigieux pouvaient être autorisés nonobstant le classement à l'ISOS, que la surélévation de la toiture pouvait être admise dès lors qu'elle s'intégrait au paysage urbain environnant et qu'il pouvait être dérogé, sous conditions, au principe visant à respecter le gabarit du bâtiment.

Y_____ et Z_____ maintinrent leur point de vue, le 27 février 2012.

Le Conseil d'Etat admit le recours et annula le permis de bâtir, le 21 novembre 2012. Il retint que le projet de transformation litigieux, qui visait notamment à créer un étage supplémentaire et à surélever la toiture du bâtiment de X_____, devait être apprécié à l'aune des dispositions légales relatives à la dérogation, les travaux en question n'étant pas conformes aux règles posées en matière de distance (art. 145 RCC) et de hauteur (art. 146 let. j RCC). A cet égard, les articles 30 alinéa 1 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1), 37 alinéa 1 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), 15 et 155 lettre a RCC permettaient de déroger aux prescriptions en vigueur, à condition de motiver la nécessité de cette dérogation, lorsque des circonstances exceptionnelles ou des motifs importants le justifient et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant des voisins ne s'en trouve lésé. Or, en l'occurrence, l'octroi du permis de bâtir à X_____ reposait sur une dérogation en matière de distance qui n'était pas motivée et qui touchait de manière substantielle les intérêts des voisins recourants, ce qui justifiait d'annuler ce permis. Ce prononcé privait par ailleurs d'objet la demande d'effet suspensif.

D. Le 16 janvier 2013, X_____ conclut céans, sous suite de dépens, à l'annulation de cette décision qui lui avait été communiquée le 27 novembre 2012. Il soutint que son projet respectait les dispositions réglementaires applicables à la zone vieille ville et que l'octroi d'une dérogation n'était par conséquent pas nécessaire. Il releva que, dans cette zone, l'ordre contigu était obligatoire, selon le tableau figurant à l'article 145 RCC, ce qui lui imposait de réaliser, au nord-est, un mur mitoyen contre celui de Y_____. Il en déduisit que le projet était conforme à cette règle en matière de distance entre bâtiments, signalant que les pertes de lumière, de vue et

d'aération invoquées par le prénommé relevaient d'un conflit de voisinage qu'il n'appartenait pas à l'autorité administrative de trancher, mais au juge civil. Le recourant affirma que la situation était semblable au sud-ouest, où Z_____ avait pu créer une ouverture en façade du moment que son bâtiment ne respectait pas l'ordre contigu, mais sans que cela lui donne le droit d'exiger de ses voisins qu'ils reculent leurs constructions pour respecter un éventuel droit de jour, vu la contiguïté obligatoire. En matière de hauteur, X_____ expliqua que l'article 146 lettre j RCC devait être interprété dans le sens que lui donnait le conseil municipal, à savoir que le respect du gabarit actuel ne se limitait pas à la hauteur du bâtiment existant, mais était aussi fonction de celle du tissu urbain auquel il était intégré. Or, les bâtiments voisins du sien comportaient un étage supplémentaire, ce qui lui donnait le droit de surélever la toiture de son habitation pour la mettre à niveau, conformément à une pratique que le conseil municipal avait suivie ces dernières années pour la transformation de constructions dans cette zone.

A titre de moyen de preuve, le recourant proposa l'édition par l'exécutif communal des quatre derniers dossiers de construction dans lesquels une surélévation de bâtiment en zone vieille ville était demandée. Il joignit en particulier à son recours un relevé de façade et coupe du 14 janvier 2013, signé de l'ingénieur géomètre H_____.

Le 6 février 2013, le Conseil d'Etat déposa son dossier, auquel était joint celui de la commune de C_____, et proposa de rejeter le recours, rappelant que les transformations de bâtiments existants en zone vieille ville n'étaient en principe pas admises si elles excédaient le gabarit actuel.

Y_____ et Z_____ prirent la même conclusion, sous suite de dépens, neuf jours plus tard. Ils affirmèrent en particulier que le projet litigieux nécessitait l'octroi de dérogations tant en matière de distance entre bâtiments qu'en matière de hauteur. Ils remarquèrent que la construction à transformer n'était pas implantée en limite de propriété et que, dès lors, il ne fallait pas tabler sur le régime de la contiguïté mais sur celui des distances à la limite, qui n'étaient pas respectées. Par ailleurs, l'interprétation de l'article 146 lettre j RCC que défendait le recourant ne pouvait pas être suivie. Le projet ne respectait pas le gabarit actuel du bâtiment du moment qu'était prévue une surélévation de la toiture. Il n'était au surplus pas envisageable d'uniformiser la hauteur de toutes les habitations de la rue du E_____, si bien que cette disposition était, elle aussi, enfreinte. A titre de moyens de preuve, les prénommés proposèrent l'édition du dossier communal, l'indication sur les plans mis à l'enquête des limites exactes entre les parcelles n^{os} xxx et xxx par le géomètre officiel, le dépôt par X_____ de nouveaux plans indiquant la distance entre les bâtiments, ainsi qu'une inspection des lieux.

Le 25 février 2013, la commune de C_____ proposa d'admettre le recours. A l'instar des recourants, elle expliqua que la contiguïté était obligatoire en zone vieille ville, de sorte que le permis de bâtir délivré à X_____ ne contrevenait pas aux dispositions en matière de distance entre bâtiments. Elle ajouta que l'article 146 lettre j RCC devait être interprété en ce sens qu'il n'interdisait pas la surélévation des bâtiments sis en zone vieille ville, du moment que celle-là ne dépasse pas la hauteur

des autres habitations du quartier. Partant, le projet litigieux était conforme à la réglementation de la zone.

X_____ répliqua, le 20 mars suivant, réitérant notamment l'offre de preuve formulée dans son recours.

Y_____ et Z_____ dupliquèrent six jours plus tard, maintenant leurs motifs et offres de preuve.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2.1 Le recourant, ainsi que Y_____ et Z_____, sollicitent l'administration de plusieurs moyens de preuve dont il convient d'examiner l'utilité.

2.2 Les parties ont le droit de participer à la procédure et de présenter leurs moyens de preuve (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Le droit de faire administrer les preuves, composante du droit d'être entendu que garantit l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), 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 130 II 425 consid. 2.1 p. 428 s. et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49, consid. 3b).

2.3 Le 6 février 2013, le Conseil d'Etat a déposé son dossier complet, comprenant celui de la commune de C_____ ; la requête de Y_____ et Z_____ en ce sens est donc satisfaite. Ceux-ci proposent encore de faire indiquer par le géomètre officiel sur les plans mis à l'enquête les limites exactes entre les parcelles n^{os} xxx et xxx et requièrent le dépôt par X_____ de nouveaux plans indiquant la distance entre les bâtiments. Cette offre de preuve apparaît superflue, les pièces au dossier permettant d'appréhender correctement la configuration des lieux, en particulier les distances entre bâtiments et les endroits où ceux-ci sont contigus (cf. infra consid. 3.1). Pour les mêmes raisons, une inspection des lieux n'est pas nécessaire. Enfin, la Cour peut se dispenser de solliciter du conseil municipal le dépôt des quatre derniers dossiers de construction dans lesquels une surélévation de bâtiment en zone vieille ville était demandée ; l'argument que ce moyen de preuve doit étayer n'est en effet pas décisif (cf. infra consid. 3.2.3).

3. Le litige porte sur la question de savoir si le projet de transformation du recourant est conforme à la réglementation en vigueur en zone vieille ville quant aux distances et à la hauteur des constructions. Le Conseil d'Etat a estimé que tel n'était pas le cas et a examiné le permis de bâtir litigieux à l'aune des dispositions sur la dérogation, qu'il ne respectait pas, raison pour laquelle il a annulé ledit permis. Le recourant et la commune de C_____ soutiennent que cet examen n'avait pas lieu d'être, le projet en question étant conforme aux dispositions topiques du RCC.

3.1 Le tableau des prescriptions des zones que comporte l'article 145 RCC prévoit obligatoirement l'ordre contigu pour les constructions sises en zone vieille ville, sauf en cas d'insalubrité manifeste. En matière de distances à la limite, il impose des minima de 0 ou 3 m, ainsi qu'une distance principale correspondant au tiers de la hauteur, indiquant sous note 15 « Dérogation à la police du feu pour transformation de bâtiments existants ». L'article 75 lettre a RCC mentionne en outre que, « lorsque la contiguïté est prévue par le règlement de zones, un plan d'affectation spécial ou une servitude, le propriétaire qui désire renoncer à cette contiguïté doit respecter une distance à la limite égale au double de la distance normale ».

Côté nord-est, le bâtiment de X_____ sis sur le n° xxx s'appuie directement sur celui de Y_____, construit sur le n° xxx (cf. photographies et plans joints au recours administratif). Vu cette contiguïté, la question de la distance ne se pose pas à cet endroit. Il en va de même au sud-est, entre le bâtiment du recourant et celui construit sur le n° xxx de Y_____ (cf. relevé de façade et coupe du 14 janvier 2013, signé par l'ingénieur géomètre H_____). En revanche, côté sud-ouest, les bâtiments n'ont pas été érigés sur la limite de propriété qui sépare les parcelles n°s xxx et xxx, propriétés de X_____, de la parcelle n° xxx de Z_____. A teneur du relevé précité, les constructions sont chacune distantes d'environ 1 m 25 de la limite de propriété au niveau du sol (2 m 50 entre les bâtiments). Les photographies jointes à la demande d'autorisation de construire montrent qu'au second étage, des galeries en saillie se font face entre les n°s xxx et xxx, à moins d'un mètre de distance. Le projet de X_____ prévoit de créer un étage supplémentaire en suivant la face sud-ouest de la galerie qui se trouve sur sa parcelle, à 40 cm de la limite de propriété selon le relevé de l'ingénieur géomètre H_____, et à environ 1 m 50 – 2 m de l'habitation de Z_____. Il faut comprendre la distance à la limite que l'article 145 RCC fixe à 3 m ou au tiers de la hauteur du bâtiment en zone vieille ville comme étant applicable en cas de rupture de contiguïté, la distance de 0 m étant celle qui prévaut évidemment dans l'ordre contigu. Force est dès lors de constater qu'au sud-ouest, le projet litigieux ne tient pas le minimum de 3 m, applicable en l'absence de contiguïté. Au surplus, en admettant que l'article 75 lettre a RCC soit pertinent dans le cas d'espèce où les parcelles sont déjà bâties, la règle qu'il fixe n'est pas non plus respectée. La question de l'octroi du permis de bâtir devait donc être examinée sous l'angle dérogatoire, avec les conditions que cela implique, ce qu'a constaté à juste titre l'autorité précédente.

3.2 En matière de hauteur, l'article 145 RCC ne prévoit rien pour la zone vieille ville. L'article 146 RCC contient en revanche plusieurs prescriptions spéciales. En particulier, « les constructions nouvelles, les transformations et les reconstructions doivent s'intégrer harmonieusement dans la trame urbaine ancienne (hauteur, aspect extérieur,

forme des toits, choix des matériaux, couleurs, etc.) » ; « en ce sens, elles peuvent déroger aux dispositions réglementaires de la zone » (let. d). « En principe, la hauteur des bâtiments nouveaux, restaurés ou transformés n'excédera pas le gabarit actuel. Elle devra toujours être adaptée aux bâtiments voisins en respectant, d'une part, les principes de l'hygiène, d'autre part, les qualités de la structure et du relief de la vieille ville » (let. j).

3.2.1 Le projet du recourant prévoit la création d'un étage supplémentaire sur son habitation, dont il étend le gabarit. Les parties ne s'entendent pas sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 146 lettre j RCC, en particulier sur ce qu'il faut entendre par « gabarit actuel ». Pour X_____ et la commune de C_____, la première phrase de cette disposition doit se lire avec celle qui suit ; le « gabarit actuel » devrait ainsi se comprendre comme étant celui déterminé en fonction du tissu urbain de la vieille ville, de sorte qu'il ne serait nullement exclu de surélever un bâtiment du moment qu'il ne dépasse pas la hauteur de ceux alentours. Y_____, Z_____ et le Conseil d'Etat sont d'avis que la notion de « gabarit actuel » se rapporte au bâtiment nouveau, restauré ou transformé, ce qui soumettrait à la voie dérogatoire tout projet qui prévoirait une extension de l'enveloppe de l'ouvrage.

3.2.2 Conformément à une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 136 III 283 consid. 2.3.1 ; 135 II 416 consid. 2.2 ; 134 I 184 consid. 5.1 et les arrêts cités). À l'inverse, lorsque le texte légal est clair, on ne pourra s'en écarter qu'en présence de raisons objectives qui permettraient de penser que celui-ci ne restitue pas le sens véritable de la disposition. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la norme, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2, 129 II 232 consid. 2.4). Ces règles d'interprétation s'appliquent aux règlements communaux de police des constructions (arrêt du Tribunal fédéral 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.4 et la référence).

Appelée à déterminer le sens d'une réglementation communale, l'autorité de recours se doit d'observer une certaine retenue, l'autorité locale étant a priori mieux à même d'appliquer ladite réglementation dans le sens qu'il convient de lui donner. Toutefois, même si les communes disposent d'une autonomie protégée par la Constitution cantonale du 8 mars 1907 (art. 69 ; RS/VS 101.1) en matière de police des constructions et d'aménagement local, cette autonomie ne laisse pas place à une interprétation d'une norme du règlement communal de police des constructions qui ne serait pas raisonnable et irait à l'encontre de son texte ou de son but (ACDP A1 11 59 du 2 décembre 2011 consid. 4b, citant notamment l'ATF 124 I 223 consid. 2b et les arrêts du Tribunal fédéral 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.4 et 1P.543/2003 du 17 novembre 2003 consid. 2.3).

3.2.3 En l'occurrence, la Cour peut suivre l'interprétation défendue notamment par la commune de C_____, qui apparaît raisonnable et sans contradiction manifeste avec le texte et le but de l'article 146 lettre j RCC. La première phrase de cette disposition mentionne le terme « en principe », ce qui suppose que des exceptions sont envisageables. Cette possibilité est d'ailleurs confirmée par la seconde phrase qui impose en tous les cas (cf. le terme « toujours ») une adaptation de la hauteur par rapport aux bâtiments voisins, dans le respect des principes de l'hygiène et des qualités de la structure et du relief de la vieille ville. Il s'agit d'une règle claire posant des restrictions nettes aux possibilités de bâtir dans cette zone. Le projet qui ne respecterait pas cette règle-ci ne pourrait assurément être examiné que sous l'angle restreint de la dérogation. En revanche, les transformations demeurant dans les limites qu'elle pose devraient pouvoir être autorisées conformément au RCC. En effet, la formulation de la première phrase de l'article 146 lettre j RCC, qu'il convient de lire conjointement avec les possibilités limitées qu'offre la seconde phrase, ne s'oppose pas strictement à l'admission d'un projet dont la hauteur ne respecterait pas le gabarit actuel du bâtiment à transformer, mais serait adaptée au tissu urbain de la vieille ville. Le projet litigieux entre dans cette catégorie, de sorte qu'il ne nécessite pas de dérogation à la réglementation communale en ce qui concerne la hauteur, ce qui correspond d'ailleurs, selon le recourant et la commune, à une pratique bien établie.

Sur ce point précis, la motivation de l'autorité précédente ne peut pas être suivie.

4. Il reste que le projet de X_____ n'est pas conforme aux règles du RCC en matière de distances ; de ce fait, l'octroi du permis de bâtir nécessitait un examen particulier sous l'angle des articles 30 LC, 37 OC, 15 et 155 RCC relatifs au régime dérogatoire en zone constructible. Le prénommé n'a pas contesté la motivation que le Conseil d'Etat développe sous les considérants 3c à 3e de sa décision et qui conclut à une violation de ces dispositions. Cette conclusion doit ainsi être confirmée, ce qui conduit au rejet de celles que formule le recourant.

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

5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Celui-ci versera en outre une indemnité de dépens à Y_____ et Z_____, qui ont agi de concert, pris une conclusion dans ce sens et obtiennent gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA).

5.3 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 1200 fr., débours compris (art. 11 LTar). Les dépens dus par le recourant à la partie adverse sont fixés à 1200 fr. eu égard à la réponse du 15 février 2013 qui reprend en partie la teneur du mémoire déposé devant le Conseil d'Etat.

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1200 fr., sont mis à la charge de X_____, à qui les dépens sont refusés.
3. X_____ versera 1200 fr. à Y_____ et Z_____ pour leurs dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître A_____, pour le recourant, à Maître B_____, pour Y_____ et Z_____, à Maître D_____, pour la commune de C_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 5 juillet 2013.