

A1 24 210

**ARRÊT DU 20 MAI 2025**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Dr. Thierry Schnyder, juge, et Patrizia Pochon, juge suppléante ;

**en la cause**

**T \_\_\_\_\_ et U \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_ et W \_\_\_\_\_**, recourants, tous représentés par Maître Aurélie Galetto, avocate, à Sion

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, autorité attaquée, **ADMINISTRATION COMMUNALE X \_\_\_\_\_**, autre autorité et **Y \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_**, tiers concernés, représentés par Maître Jean-Paul Salamin, avocat à Sierre

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 4 septembre 2024

## Faits

**A.** Le 21 novembre 2022, A \_\_\_\_\_ a déposé une demande d'autorisation portant sur la construction d'une habitation sur la parcelle n° xxx1, au lieu dit « B \_\_\_\_\_ », plan n° yyy, sur commune X \_\_\_\_\_, dont il est copropriétaire avec son épouse, C \_\_\_\_\_. Ce bien-fonds est colloqué en zone d'habitations collectives de D \_\_\_\_\_ 0.60 selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) de l'ancienne commune de E \_\_\_\_\_, homologués par le Conseil d'Etat, le xx.xx.xxxx. Les plans contenus dans cette requête ont été réalisés par F \_\_\_\_\_ SA, dont G \_\_\_\_\_ est le président avec signature individuelle. Ce dernier préside également l'exécutif communal.

Le 28 novembre 2022, « F \_\_\_\_\_ » a rédigé un « rapport technique » se fondant sur le préavis positif de la Commission des constructions du 31 janvier 2022 (absent au dossier) aux termes duquel une dérogation aux gabarits de 4 cm était requise ainsi qu'une autre pour la réalisation d'un toit inversé sur le pan sud.

Le 13 décembre 2022, une employée du Service technique (ST) de la Commune X \_\_\_\_\_ a porté à la connaissance de « G \_\_\_\_\_, F \_\_\_\_\_ SA » que la Commission communale des constructions avait émis, le 12 décembre 2022, un préavis positif (absent au dossier) quant à la construction sur la parcelle n° xxx1. Cette employée a ensuite précisé que le projet allait être publié au B.O. du xx.xx.xxxx1 sans dérogation car cette dernière était « acceptée sans mention particulière au vu du peu d'importance de celle-ci (4 cm) ». Enfin, le ST a fait savoir qu'il fallait transmettre à la Commune un justificatif mentionnant que le 2<sup>ème</sup> logement était affecté à l'hébergement touristique sis dans le même bâtiment où le propriétaire avait son domicile.

Le 14 décembre 2022, le chargé de sécurité communal a préavisé favorablement le projet, sous condition notamment qu'« en cas de distances insuffisantes, des mesures compensatoires [soient appliquées] cf. DPI 15-15, ch. 2.4 ».

**B.** La publication de cette demande au B.O. n° xx du xx.xx.xxxx1 a suscité, le xx.xx.xxxx2, l'opposition de T \_\_\_\_\_ et U \_\_\_\_\_, copropriétaires des parcelles n°s xxx2 et xxx3, directement attenantes au projet, ainsi que celle de V \_\_\_\_\_ et W \_\_\_\_\_, copropriétaires de la parcelle n° xxx4 et xxx3, dont le bien-fonds n° xxx4 est séparé par une bande de terrain (n° xxx2) d'une largeur variant entre 7 et 9 mètres (ci-après : T \_\_\_\_\_ et consorts). A les suivre, le dossier déposé était incomplet, le statut de résidence principale n'était pas motivé à satisfaction de droit, les places de

stationnement insuffisantes et contraires à la norme VSS 40 291. En outre, le projet ne respectait pas le gabarit de profondeur réglementaire sans qu'une dérogation justifiée n'ait été requise, ainsi que les règles sur l'esthétisme (toiture ne s'insérant pas dans l'environnement bâti alentour), sans oublier celles relatives à la protection incendie et à la contiguïté.

Invité à se déterminer, A \_\_\_\_\_ a estimé, le 3 février 2023, que le dossier était complet « faute de quoi la commune ne l'aurait pas publié », néanmoins il a déposé un « 2<sup>ème</sup> plan des aménagements », ainsi qu'un « 2<sup>ème</sup> plan de la coupe A » afin de « compléter formellement le dossier ». A le suivre, le projet respectait également la LRS dès lors que le logement destiné à l'hébergement touristique était situé dans le même bâtiment que celui où le propriétaire avait son domicile principal. S'agissant des places de stationnement, le « 2<sup>ème</sup> plan des aménagements » démontrait que les normes VSS « [pouvaient] être respectées ». En ce qui a trait à la contiguïté, le constructeur a précisé qu'une servitude y relative allait être inscrite au registre foncier (RF), après l'entrée en force de l'autorisation. En outre, il s'engageait à respecter les directives incendie étant précisé que « les fenêtres EI30 ne ser[ai]ent ouvertes [qu'] à des fins d'entretien ; les volets [étant] prévus uniquement à des fins esthétiques pour garder une unité avec le chalet existant ; en aucun cas, la fenêtre ne sera[it] ouverte quotidiennement ». Par rapport aux gabarits, le constructeur s'est fondé sur le rapport technique du 28 novembre 2022, tout en précisant que le projet avait été « adapté à la suite de plusieurs échanges avec la commission communale des constructions ». À le suivre « les plans [étaient] corrects : à l'emplacement des cotations la dérogation [était] de 4 cm. A l'aval de la façade Nord la dérogation [était] plus grande env. 60 cm, soit moins de 10 % de différence avec la hauteur strictement réglementaire ». Enfin, à le comprendre, le toit principal était conforme au règlement et similaire au chalet contigu ; de plus, la lucarne sur le pan sud s'inscrivait dans « l'esthétique du quartier » et permettait de justifier une dérogation. Il a dès lors conclu à la levée de l'opposition et à la délivrance du permis de construire requis.

Le 15 février 2023, la Commission communale de l'édilité a invité, au nom de de la Commune, les opposants à se déterminer à l'égard de cette écriture dans les 30 jours.

Le 14 mars 2023, la Cheffe de service de la Commission communale de l'édilité a transmis, pour le compte de la Commune, le dossier au Secrétariat cantonal des constructions (SeCC) pour préavis.

Le 20 mars 2023, les opposants ont requis une prolongation de délai pour se déterminer, laquelle leur a été refusée le 29 mars suivant au motif qu'elle avait été formulée tardivement.

Le 30 mars 2023, les opposants se sont expliqués sur la computation du délai effectué et ont réitéré leur volonté qu'une prolongation leur soit accordée ou, qu'à défaut, une décision sujette à recours soit rendue à cet égard.

Le 14 avril 2023, les opposants se sont déterminés de manière spontanée tout en maintenant leurs conclusions. Ils ont souligné que « M. A \_\_\_\_\_ [a estimé], de manière paradoxale, que le dossier était complet tout en produisant, dans le cadre de ses déterminations, de nouveaux plans » et que celui-ci n'avait pas fourni d'explication par rapport à la problématique de la différence de niveaux du terrain. Ils ont ensuite indiqué que le constructeur mentionnait « pour la première fois dans sa détermination du 3 février 2023 que le second logement projeté sera affecté à de l'hébergement touristique » sans que les conditions de l'article 7 al. 2 let. a LRS ne soient toutefois réunies. Par ailleurs, les opposants ont déduit du dépôt de nouveaux plans que les places de stationnement initiales n'étaient pas conformes à la norme VSS 40 291. Puis, ils ont maintenu leurs griefs relatifs à la problématique de la contiguïté (absence de servitude, ouverture en façade ouest, absence d'aération de la pièce en cas de suppression de la fenêtre) et à la violation des directives de protection incendie. Ils ont ensuite rappelé que les gabarits de construction se heurtaient à l'article 50 RCCZ et qu'aucune dérogation n'était justifiée dans le cas d'espèce. Enfin, les opposants ont fait valoir que le projet violait également le critère d'esthétisme.

Le 5 mai 2023, le constructeur a maintenu ses conclusions tout en apportant certains « compléments », lesquels « avaient pour but de faciliter la compréhension du dossier ». S'agissant plus particulièrement de l'affectation future du second logement, l'intéressé a estimé qu'il respectait l'article 7 al. 2 LRS, ainsi que la fiche thématique 03.2 édictée par le canton du Valais. En outre, il a précisé qu'au moment du dépôt de la demande de bâtir, il « imaginai[t] pouvoir choisir entre dédier ce logement à la location pour des personnes domiciliées ou à l'hébergement touristique ». Il s'est toutefois « déterminé clairement en faveur de l'hébergement touristique » à la « demande de la commune ». Par rapport aux problématiques liées aux gabarits, à la forme de la toiture et à l'aération des pièces, l'intéressé a renvoyé à son écriture du 3 février 2023 tout en précisant que les pièces pouvaient être aérées « par un système de ventilation ou par une fenêtre de toit ». En outre, « dans le cas d'une modification du chalet contigu, il sera[it] tout à fait possible de

demander une autorisation pour créer une fenêtre supplémentaire en façade Nord ou ailleurs si nécessaire pour respecter les normes ».

Le 5 mai 2023, le SeCC a transmis à la Commune la synthèse des prises de position des organes consultés qui contenait des préavis positifs moyennant le respect de diverses conditions et charges, ainsi que des recommandations (Service de la sécurité civile et militaire, par son Office cantonal de la protection civile, le 27 mars 2023 ; Service de la sécurité civile et militaire, par son Office cantonal du feu, le 3 avril 2023 ; Service de l'environnement, le 6 avril 2023 ; Service de la culture, par son Office cantonal d'Archéologie, le 19 avril 2023 ; Service des dangers naturels, le 24 avril 2023 ).

**C.** Par décision du 23 mai 2023, notifiée le 14 juin 2023, le Conseil municipal X \_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil municipal) a écarté les oppositions et délivré le permis de bâtir requis pour la « construction d'une habitation ». Il ressort du procès-verbal de dite séance (doss. p. 33), ce qui suit :

« Les membres de l'exécutif prennent connaissance du dossier joint préparé par le Département technique. Le Conseil municipal décide d'autoriser la demande, aux conditions suivantes :

- Les logements doivent être inscrits au registre foncier avec les mentions suivantes :
  - Résidence principale pour l'appartement supérieur.
  - Logement affecté à l'hébergement touristique pour l'appartement inférieur.
- 3 places de parc sont dues aux conditions habituelles de la Commune.
- Le préavis de la CCC sera joint à l'autorisation, notamment les formulaires pour l'archéologie.

Il est précisé que le Président se récusait et sort de la salle étant donné qu'il est l'auteur des plans ».

Cela étant, l'autorisation de bâtir délivrée prévoyait au chapitre « 3.2.29 Autres conditions communales particulières » que les logements devaient être inscrits au RF avec les mentions suivantes : « résidence principale pour l'appartement supérieur, logement affecté à l'hébergement touristique pour l'appartement inférieur » alors que sous l'onglet « 3.2.1 Loi sur les résidences secondaires », seule une mention de restriction d'utilisation devait être inscrite au RF, à savoir « résidence principale ou logement assimilé à une résidence principale au sens de l'art. 7 LRS (si nouveau) ». S'agissant de la protection incendie, la décision renvoyait aux mesures de protection contre l'incendie fixées par l'Inspection du feu en date du 14 décembre 2022, partie intégrante du permis de bâtir (ch. 3.2.17). En ce qui concernait les places de parc, le permis de bâtir prévoyait que trois places de stationnement étaient nécessaires et qu'« en cas d'impossibilité de les aménager toutes, une contribution de remplacement de CHF 10'000.- par place manquante [était] exigée dans les 30 jours suivant la délivrance du permis d'habiter » (ch. 3.2.22), tout en indiquant sous l'onglet « 3.3 Oppositions » que le « projet de M. A \_\_\_\_\_ nécessit[ait] la fourniture de deux places de parc (une place par

logement construit), lesquelles [étaient] conformes à la norme VSS 40 291 » et qu'il appartenait « à l'autorité compétente de vérifier la conformité au moment du constat de fin des travaux et d'appliquer, le cas échéant, les mesures compensatoires prévues lorsque les places de parc ne peuvent pas être fournies ». S'agissant de la contiguïté, la Commune a indiqué être « tenue d'imposer l'inscription d'une servitude de mitoyenneté, inscrite en faveur de la Commune et ce, avant le début des travaux » (ch. 3.3 « Oppositions ») sans pour autant reprendre cette obligation dans les conditions et charges du permis de bâtir. Toujours sous le même onglet, le Conseil municipal a estimé par rapport à la dérogation au gabarit qu'une différence de 4 cm sur la façade latérale était insignifiante à l'échelle du projet, si bien qu'un tel écart ne portait atteinte ni au cadre bâti environnement ni à l'article 1 LC. Il a également nié que la toiture envisagée portait atteinte à l'esthétisme.

**D.** Le 28 juin 2023, T \_\_\_\_\_ et consorts ont déposé une requête d'octroi de l'effet suspensif auprès du Conseil d'Etat avant de recourir, le 19 juillet suivant, à l'encontre de la décision municipale. Selon eux, leur droit d'être entendu avait été violé dès lors que le Conseil municipal n'avait donné aucune suite à l'écriture du 30 mars 2023 ni pris en considération leur détermination du 14 avril 2023. Toujours au niveau formel, ils ont argué que plusieurs demandes et motifs avancés dans leur opposition n'avaient pas été examinés. Sur le fond, ils ont soulevé que les principes d'impartialité et d'objectivité avaient été violés dans la mesure où G \_\_\_\_\_, président de l'exécutif et simultanément auteur des plans du projet et directeur de la F \_\_\_\_\_ SA, ne s'était pas récusé au moment du traitement de l'opposition, mais seulement au stade de la prise de décision relative à la délivrance du permis de bâtir. Puis, ils ont fait valoir que le dossier mis à l'enquête était incomplet au sens de l'article 29 al. 1 let. et d OC dès lors qu'il ne ressortait pas des plans l'endroit où la coupe avait été effectuée. S'agissant du calcul de la hauteur, certaines cotes sur les plans ne tenaient pas compte du terrain naturel et d'autres n'allaient pas jusqu'à la panne faîtière. De plus, aucun plan d'aménagement extérieur et aucune indication sur la manière dont l'accès aux places de stationnement allait être aménagé n'avaient été fournis quand bien même il existait une différence de niveau. A cela s'ajoute que le projet litigieux ne disposait pas de places de stationnement en suffisance et que celles prévues se heurtaient à la norme VSS 40 291. A cet égard, ils ont rappelé que l'autorité communale avait avalisé les plans datés du 18 novembre 2022 et non ceux du 6 février 2023.

Cela étant, ils ont allégué que le dossier avait été complété *a posteriori* avec le formulaire « nouveaux logements soumis à une restriction d'utilisation » daté du 6 octobre 2023

alors que la demande de bâtir et le rapport technique se référaient à des résidences principales. T \_\_\_\_\_ et consorts se sont ensuite plaints d'un non-respect du gabarit en raison d'une profondeur insuffisante. D'après eux, une éventuelle dérogation - dont les conditions n'étaient pas réalisées - s'élèverait à 1.65 m et non pas à 4 cm (hauteur face latérale sud de 8.56 m si bien que la profondeur devait se situer entre 8.56 m [3/3] et 14.26 m [5/3], art. 50 RCCZ alors que la profondeur est de 6.91 m sur les plans). Les recourants ont également invoqué une violation de la clause d'esthétique, la forme de la toiture de la construction projetée ainsi que la lucarne ne s'intégrant pas au milieu bâti. Puis, ils se sont plaints de l'absence d'une inscription de servitude de contiguïté en faveur de la Commune. Ils ont également fait valoir que la façade ouest présentait une ouverture à l'étage des combles, ce qui empêchait le propriétaire de la parcelle voisine d'augmenter ultérieurement la hauteur de sa façade quand bien même il était au bénéfice d'une servitude de contiguïté. T \_\_\_\_\_ et consorts ont ensuite allégué que le projet litigieux violait les directives de protection incendie AEA1 15-15 et plus particulièrement sa variante F, selon laquelle aucune ouverture n'était possible sur la paroi faisant l'objet de mesures compensatoires. Or, le projet litigieux prévoyait sur la façade ouest la pose d'une fenêtre EI 30 pouvant n'être ouverte qu'à des fins d'entretien, ce qui semblait incompatible avec l'affectation de la pièce, à savoir une chambre à coucher. La fenêtre querellée disposait, de surcroît, de volets en façade. Ils ont en déduit que la décision attaquée n'avait pas valablement examiné ce point et que d'autres éléments faisaient défaut sur le plan (résistance des planchers, accès du chalet existant, mur coupe-feu).

Le 1<sup>er</sup> septembre 2023, le Conseil municipal a proposé le rejet du recours. Selon lui, l'administration communale avait requis une « justification de résidence pour l'appartement qui n'avait pas été jointe au dossier », le 13 décembre 2022. S'agissant des plans transmis en procédure d'opposition ceux-ci « n'apport[ai]ent aucun complément ni élément déterminant au projet, de sorte qu'aucune condition liée à ces derniers plans ne devait être demandée au requérant ». Cela étant, le Conseil municipal a nié l'existence d'une violation du droit d'être entendu dès lors que la détermination des opposants du 14 avril 2023 avait été transmise au constructeur, lequel s'était déterminé à ce sujet le 5 mai suivant et, qu'en outre, « l'intégralité des motifs d'opposition [avaient] été traités et justifiés ». Puis, il a estimé que le président de la Commune n'était pas intervenu dans le cadre du traitement du dossier de construction, ni dans celui du traitement des oppositions. Il a ensuite argué que le dossier avait été réputé « complet par l'administration communale » et que « les indications des coupes étaient mentionnées sur tous les plans à l'exception du plan de situation », tout en soulignant

que les plans transmis dans le cadre de l'opposition palliaient ce manquement. Par ailleurs, le calcul du gabarit pouvait se faire sur la base des plans mis à l'enquête. Ainsi, pour une hauteur de 6.95 m (face latérale nord), la profondeur devait s'élever à 6.95 m et non pas à 6.91 m. A suivre le Conseil municipal, cette différence de 4 cm était toutefois négligeable, ce d'autant plus que « le bâtiment projeté vient s'accoler à une construction existante dont la lisibilité individuelle disparaît au profit d'une lisibilité d'ensemble », raison pour laquelle la Commission communale des constructions avait décidé de ne pas publier le projet en dérogation. S'agissant de la façade sud, il a retenu qu'il s'agissait d'« une façade pignon, celle-ci ne fait pas l'objet d'imposition de gabarits, ne s'agissant pas du pignon aval du projet ». Quant à l'absence d'indications relatives aux aménagements extérieurs, le Conseil municipal a indiqué que cela n'était pas déterminant vu « la faible différence de hauteur prévue par rapport aux parcelles environnantes et aucun élément de soutènement n'étant à prévoir ». Le Conseil municipal a ensuite écarté une violation de la clause d'esthétique en alléguant que le style de toiture choisi par le constructeur ne « constitu[ait] en rien un cas de figure exceptionnel puisque ce type de toiture [était] présent à D \_\_\_\_\_ tout comme dans le reste de la Commune de X \_\_\_\_\_ ». Concernant la problématique de la contiguïté, cette autorité a avancé qu'aucune inscription au registre foncier n'était nécessaire vu que les conditions de l'article 50 al. 1 let. a et b RCCZ étaient réunies. Par rapport à la nécessité ou non d'une façade borgne, elle a estimé qu'il appartenait « aux propriétaires d'obstruer ces fenêtres si le premier voisin décid[ait] d'agrandir sa construction [...] ». Enfin, le Conseil municipal a indiqué ne pas comprendre le « motif énoncé » s'agissant des « places de stationnement – non-respect des dimensions et du nombre » dès lors que les articles 221a al. 1 LR et 20 let. g RCCZ prévoyaient la possibilité de prélever une taxe de contribution de remplacement « en cas de place de parc manquante ».

Le 1<sup>er</sup> septembre encore, A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ ont conclu, à leur tour, au rejet du recours. De leur point de vue, il n'existait aucune violation du droit d'être entendu dès lors que la décision attaquée avait valablement traité des arguments avancés par les opposants. En outre, ils ont contesté que la cause n'ait pas été traitée de manière impartiale et objective étant donné que G \_\_\_\_\_ s'était récusé tant dans le traitement de l'opposition que dans la prise de décision et, qu'au demeurant, le projet avait été établi « pour une part par M. H \_\_\_\_\_ ». Cela étant, ils ont estimé qu'un projet relatif à l'hébergement touristique n'était pas nécessaire dès lors que celui-ci était situé dans le même bâtiment où ils avaient leur résidence principale. A cet égard, ils ont indiqué n'avoir pas signé le formulaire « nouveaux logements soumis à une restriction

d'utilisation » et qu'ils réparaient « leur erreur aujourd'hui en contresignant ce document ». Ils se sont ensuite référés aux pièces au dossier pour retenir que le projet ne contrevenait à aucune norme en matière de sécurité incendie. Les constructeurs ont ensuite estimé que le dossier mis à l'enquête était complet. En particulier, ils ont indiqué que l'altitude de référence (1677.94 m) ressortait du plan d'enquête du 15 novembre 2022, que le niveau de référence (0.00) correspondait au rez du bâtiment existant mitoyen comme cela ressortait du plan de façade sud et que le plan « Aménagements (2) » du 6 février 2023 faisait état d'un « niveau de référence : Pelouse existante : Alt. 1678.60 m Niveau = --0.15 m », soit une différence de 66 cm. En outre, il existait une distance de 50 cm entre les courbes de niveau si bien que la pelouse serait 10 cm plus bas que « le sol fini intérieur ». Cela étant, ils ont indiqué par rapport au calcul du gabarit que la toiture perpendiculaire à la toiture principale devait être considérée comme étant une toiture secondaire vu que le niveau du faite de cette toiture était inférieur à celle de la toiture principale. Selon eux, la hauteur de la façade latérale devait se calculer à l'intersection du plan de la façade et de la charpente du toit et non pas au pignon. A cet égard, ils ont renvoyé au plan en élévation de la façade nord pour retenir que la hauteur de la façade latérale s'élevait à 6.95 m alors que les « plans du rez-de-chaussée, de l'étage, etc. » faisaient état d'une profondeur de bâtiment de 6.91 m, ce qui nécessitait une dérogation aux gabarits minime de 4 cm. Ils ont ensuite nié l'existence d'une violation de la clause d'esthétique dès lors que le projet tenait compte de la toiture du bâtiment adjacent, mais aussi de celle des chalets voisins. S'agissant des places de stationnement, ils se sont fondés sur la norme VSS 640 291 pour retenir que leur projet était conforme et, qu'en sus, la perception d'une contribution de remplacement figurait dans la décision en cas d'impossibilité d'ériger le nombre de stationnement requis. Ils ont ensuite nié que les directives de protection incendie étaient violées et ont maintenu que les fenêtres en façade ouest, de type EI30, ne pouvaient être ouvertes qu'à des fins d'entretien. Enfin, s'agissant de la problématique liée à la contiguïté, ils ont consenti à ce qu'une servitude y relative soit inscrite au registre foncier en faveur de la commune et ont invité cette dernière « [a complété] sa décision avec cette exigence-là ».

Le 10 octobre 2023, T \_\_\_\_\_ et consorts ont maintenu leurs griefs et leurs conclusions. Cela étant, ils ont précisé que la différence de niveau entre les parcelles était plus importante que celle annoncée par les constructeurs (-0.15 m et +0.50 m) et qu'un éventuellement nivellement ne figurait pas dans les plans mis à l'enquête. S'agissant de la violation du gabarit par une profondeur insuffisante, les intéressés ont fait valoir que la façade ouest constituait la façade pignon aval du projet alors que la

façade sud était une façade latérale si bien que la profondeur du bâtiment (6.91 m) n'était pas suffisante.

Le 13 novembre 2023, A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ ont persisté dans leurs conclusions. Ils ont soutenu que l'absence de notification aux opposants de leur écriture du 5 mai 2023 ne violait pas le droit d'être entendu de ces derniers dès lors que cette détermination n'apportait « rien de nouveau » et que, dans l'éventualité d'un vice mineur, celui-ci pouvait être réparé devant le Conseil d'Etat lequel disposait d'un plein pouvoir d'examen. S'agissant de la LRS, ils ont soutenu que l'article 7 al. 2 LRS ne s'appliquait pas contrairement à l'article 7 al. 1 let. a LRS.

Le 8 janvier 2024, T \_\_\_\_\_ et consorts se sont encore déterminés. D'après eux, les multiples revirements sur la nature du projet (résidence principale, logement affecté à l'hébergement touristique, logement assimilé à une résidence principale) jetaient un doute sur la bonne foi de la démarche opérée par les constructeurs, lesquels ne remplissaient, au surplus, aucune condition figurant à l'article 2 al. 3 LRS.

Le 11 janvier 2024, l'instruction a été close.

**E.** Le 4 septembre 2024, le Conseil d'Etat a rejeté le recours « sous réserve de l'inscription d'une servitude de contiguïté en faveur de la commune X \_\_\_\_\_ au registre foncier avant le début des travaux. La commune X \_\_\_\_\_ est chargée de requérir cette inscription ».

Le 7 octobre 2024, T \_\_\_\_\_ et consorts ont formé céans un recours de droit administratif contre ce prononcé, en prenant les conclusions suivantes :

« Fondés sur ce qui précède, T \_\_\_\_\_ et U \_\_\_\_\_ ainsi que V \_\_\_\_\_ et W \_\_\_\_\_ ont l'honneur de conclure, sous suite de frais et dépens, qu'il plaise au Tribunal cantonal prononcer :

**A. Principalement :**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision du Conseil d'Etat du 4 septembre 2024 est réformée en ce sens que le recours de T \_\_\_\_\_ et U \_\_\_\_\_ ainsi que de V \_\_\_\_\_ et W \_\_\_\_\_ est admis et qu'en conséquence, la décision d'autorisation de construire délivrée par le Conseil municipal X \_\_\_\_\_ du 23.05/14.06.2023 (autorisation de construire octroyée à A \_\_\_\_\_ sur la parcelle n° xxx1 de la Commune X \_\_\_\_\_) est annulée.

**B. Subsidièrement :**

- III. Le recours est admis.
- IV. La décision du Conseil d'Etat du 4 septembre 2024 est annulée, la cause étant renvoyée à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants. »

Le 30 octobre 2024, le Conseil d'Etat a déposé son dossier et proposé le rejet du recours.

Le 12 novembre 2024, le Conseil municipal a proposé, sous suite de frais et de dépens, le rejet du recours, tout comme l'ont fait A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_, le même jour.

Le 25 novembre 2024, T \_\_\_\_\_ et consorts ont présenté leurs observations, tout en maintenant leurs conclusions.

### **Considérant en droit**

**1.** Le recours est régulièrement formé de sorte qu'il convient d'entrer en matière (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA).

**2.** Le Conseil d'Etat a déposé en cause son dossier, lequel contient le dossier communal. La demande de A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ est dès lors satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Ces derniers requièrent également une inspection des lieux. Il n'y sera pas donné suite par appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; ACDP A1 23 178 du 7 février 2024 consid. 2.1). En effet, cette requête est formulée de manière générale et ne se rapporte à aucun allégué spécifique si bien que l'on ne perçoit pas, et les recourants ne le démontrent au demeurant pas, ce que l'administration de ce moyen de preuves pourrait apporter à la résolution du cas. Par ailleurs, l'examen des pièces au dossier et les outils cartographiques (LUBIS - Swisstopo, Google Maps ou encore vsgis.ch) permettent d'appréhender correctement la configuration des lieux et de trancher le litige en toute connaissance de cause.

**3.** A la forme, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu et se prévalent d'un déni de justice formel. Ils reprochent tout d'abord au Conseil d'Etat de ne pas avoir examiné si le Conseil municipal avait violé leur droit d'être entendu en passant sous silence leur détermination du 14 avril 2023, en les privant de prendre position sur les observations du constructeur du 5 mai 2023 et en n'analysant pas l'entier des griefs soulevés (pose de gabarits, violation du gabarit en raison d'une profondeur insuffisante, problématiques de la contiguïté, des places de stationnement et des prescriptions incendie, violation de la LRS). Ils reprochent ensuite à l'autorité attaquée de ne pas avoir examiné, respectivement insuffisamment motivé, à son tour, les griefs soulevés devant elle.

**3.1** Aux termes de l'article 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans

un délai raisonnable. L'article 5 al. 4 LPJA prévoit que lorsqu'une autorité, sans droit, refuse de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision. Il y a déni de justice formel lorsqu'une autorité n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit (ATF 144 II 184 consid. 3.1 ; WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, n. 49, p. 9). L'autorité qui ne statue pas ou n'entre pas en matière sur un recours ou un grief qui lui est soumis dans les formes et délais légaux, alors qu'elle était compétente pour le faire, viole l'article 29 al. 1 Cst. (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les réf. cit. ; ACDP A1 21 143 du 19 mai 2022 consid. 3.1).

**3.2** La jurisprudence a déduit de l'article 29 al. 2 Cst., qui garantit le droit d'être entendu, le devoir pour l'autorité de motiver sa décision afin que le destinataire puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que le juge ou l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui les ont guidés et sur lesquels ils ont fondé leur décision (ATF 146 II 335 consid. 5.1), de manière que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3). Il n'est en revanche pas nécessaire que l'autorité se prononce expressément sur tous les points soulevés par les parties et réfute individuellement chacun de leurs arguments ; elle peut, au contraire, se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (art. 29 al. 3 LPJA ; ATF 147 IV 249 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_80/2023 du 14 août 2023 consid. 5.2.1). Le droit d'être entendu comporte également le droit de s'exprimer sur tous les points importants avant qu'une décision soit prise (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 145 IV 99 consid. 3.1), exercice qui exige une connaissance suffisante du déroulement de la procédure, ce qui implique le droit d'être informé à l'avance et de manière appropriée sur les processus et les bases essentielles de la décision. L'étendue de ce droit ne peut pas être évaluée de manière générale, mais uniquement en fonction des circonstances concrètes (ATF 144 I 11 consid. 5.3 et les réf. citées ; arrêt du Tribunal fédéral 2C 94/2022, 2C 98/2022, 2C 108/2022 du 23 juin 2023 consid. 3.6.1 et les réf. citées).

**3.3** Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3). Ce principe est toutefois tempéré par la théorie dite « de la guérison » dont la pratique consiste pour une autorité de recours, par souci d'économie de procédure, à réformer ou à confirmer la décision querellée, plutôt qu'à l'annuler et à renvoyer l'affaire. Cette manière de procéder exige

toutefois que l'autorité de recours dispose d'un pouvoir d'examen et de décision équivalent à celui exercé par la première autorité (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 3<sup>e</sup> éd. 2021, n. 273, p. 67; WIEDERKEHR/PLÜSS, *op. cit.*, n. 7, p. 2). Il faut également qu'en réparant plutôt qu'en renvoyant, l'autorité de recours n'occasionne pas d'autre désavantage à la partie que celui qui consiste à la priver d'un degré d'instance (RDAF 2012 I 427 consid. 2.3.2). A ces deux conditions s'en ajoute une troisième, celle que le vice en cause soit réparable en tant que tel, à savoir qu'il ne constitue pas un vice grave ou une accumulation de vices mineurs (ACDP A1 22 52 du 9 novembre 2022 consid. 2 ; DUBEY/ZUFFEREY, *Droit administratif général*, 2<sup>e</sup> éd. 2025, n. 2553, p. 1108).

**3.4** En l'espèce, le Conseil d'Etat a retenu que si « violation [du droit d'être entendu] il y a[vait] eu, celle-ci a[urait] été guérie par la possibilité donnée aux recourants de déférer la décision attaquée à une autorité supérieure bénéficiant d'un pouvoir aussi étendu que l'autorité intimée à savoir [le Conseil d'Etat] qui leur a[vait] donné la possibilité d'exercer effectivement leur droit d'être entendu ». En sus, cette autorité a estimé qu'« en examinant le recours déposé », les recourants avait été « parfaitement en mesure de saisir la portée de la décision ». Ce raisonnement ne convainc pas.

Quand bien même lorsque le Conseil d'Etat est appelé à trancher un litige porté devant lui par la voie du recours administratif, il n'est pas lié par les motifs et conclusions des parties (art. 61 al. 1 LPJA), ni par celle de la décision attaquée, attendu qu'il doit la revoir ; il n'en demeure pas moins qu'il lui appartenait d'examiner les griefs avancés par les recourants afin d'exclure que ces derniers n'aient subi un désavantage des violations invoquées. En n'ayant pas procédé de la sorte et en retenant que la violation du droit d'être entendu était guérie par le simple fait que la décision communale pouvait lui être déférée, le Conseil d'Etat a versé dans l'illégalité et la décision attaquée doit être annulée pour ce motif déjà indépendamment des chances de succès du recours sur le fond.

Cela étant, il y a lieu d'admettre avec les recourants que la décision querellée est également insuffisamment motivée et ne leur permet pas d'en saisir pleinement la portée si bien que leur droit d'être entendu est violé à ce titre aussi. En particulier, la décision ne traite pas, à satisfaction de droit, de la problématique soulevée par les recourants au sujet de la LRS. A cet égard, le Conseil d'Etat ne pouvait pas, sans autre, tenir pour établi que « les requérants ont indiqué que l'appartement à l'étage deviendra leur résidence principale alors que l'appartement situé au rez-de chaussée sera affecté à l'hébergement touristique. Deux formulaires à ce propos ont été remplis et figurent au dossier communal » alors que les recourants ont valablement fait remarquer que les

indications données par les constructeurs n'avaient cessé d'évoluer au fil du temps. Ainsi, la demande de bâtir a été faite pour « la construction d'une habitation » en résidence principale. Appelé à se déterminer, A \_\_\_\_\_ a indiqué, le 5 mai 2023, qu'au moment du dépôt de la demande de bâtir, il « imaginai[t] pouvoir choisir entre dédier ce logement à la location pour des personnes domiciliées ou à l'hébergement touristique » et qu'il s'est toutefois « déterminé clairement en faveur de l'hébergement touristique » à la « demande de la commune ». Le 13 novembre 2023, A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ ont toutefois soutenu que l'article 7 al. 2 LRS en lien avec l'hébergement touristique ne s'appliquait pas contrairement à l'article 7 al. 1 let. a LRS (utilisation comme résidence principale ou comme logement affecté à l'hébergement touristique).

En outre, force est d'admettre que l'instruction menée par l'autorité précédente est lacunaire dès lors qu'il n'est pas possible d'établir à quel moment les justificatifs relatifs à l'affectation des deux logements ont été déposés en cause. Contrairement aux demandes répétées des recourants, l'original des deux formulaires n'a jamais été transmis par la Commune quand bien même la lecture des pièces au dossier est, pour le moins, troublante. En effet, comme le soulignent les recourants, l'authenticité de ces pièces suscite des doutes sérieux dès lors que la date, le sceau et la signature sont situés en tout point de façon identique sur les deux documents donnant à croire que le second formulaire manquant n'est rien d'autre qu'une reproduction du premier. Par ailleurs, ces pièces sont toutes deux datées du 6 octobre 2022, alors que le 13 décembre 2022, le ST mentionnait l'absence au dossier d'un justificatif lié à un hébergement touristique et que les constructeurs eux-mêmes ont fait valoir, le 1<sup>er</sup> septembre 2023, soit après que l'octroi de l'autorisation de bâtir, qu'ils n'avaient pas signé le formulaire « nouveaux logements soumis à une restriction d'utilisation » et qu'ils réparaient « leur erreur aujourd'hui en contresignant ce document », tout en spécifiant qu'un projet relatif à l'hébergement touristique n'était pas nécessaire dès lors que celui-ci était situé dans le même bâtiment où ils avaient leur résidence principale. A cet égard, il peut être souligné que le seul lien avec un projet de résidence principale ne saurait suffire à garantir que les lits prévus seront effectivement « chauds » (cf. rapport explicatif de l'Office fédéral du développement territorial du 12 août 2012 relatif à l'ordonnance sur les résidences secondaires p. 12 et 13). Enfin, l'incohérence de l'autorisation de construire telle que soulevée par les recourants, laquelle prévoit tantôt la restriction d'utilisation du bien-fonds en tant que « résidence principale ou logement assimilé à une résidence principale » (ch. 3.2.1 de la décision communale), tantôt admet la construction d'un logement affecté à l'hébergement touristique (ch. 3.2.29) n'a également pas été examinée à satisfaction de droit par l'autorité intimée. Dans ces circonstances, le Conseil

d'Etat ne pouvait se limiter de retenir que les « craintes émises par les recourants et les prétendues violations de la LRS » n'étaient pas réalisées en l'espèce et qu'il appartiendra à l'autorité inférieure de contrôler si les exigences de l'article 7 al. 2 let. a LRS seront respectées dans le temps. Le recours doit ainsi être admis pour ce motif aussi.

Le même constat s'impose en ce qui concerne l'absence de motivation suffisante quant à la violation éventuelle des prescriptions en matière de feu (transgression de la directive de protection incendie AEAI 15-15 et plus particulièrement de sa variante F pour les ouvertures avec fenêtres en façade ouest) dès lors que le Conseil d'Etat renvoie à l'examen effectué par le chargé de sécurité communal le 14 décembre 2022 ainsi qu'au préavis de l'Office cantonal du feu du 3 avril 2023 pour en justifier leur conformité sans analyser les griefs soulevés par les recourants. Il en va de même par rapport au grief tiré du non-respect du gabarit de construction par rapport à la profondeur du bâtiment dès lors que le Conseil d'Etat n'indique pas les raisons qui l'ont poussé à retenir une hauteur de façade à la gouttière et non pas jusqu'à la panne faîtière comme invoqué par les recourants. Le Conseil d'Etat ne s'est pas davantage attardé sur l'éventuelle problématique de raccord entre les parcelles (différence de niveaux) dont il ne souffle mot. L'absence de motivation affecte également la problématique des places de stationnement dès lors qu'il ne ressort pas de la décision attaquée les justes motifs (art. 217 al. 1 LR) qui permettraient de déroger à l'obligation de créer des places de stationnement en nombre suffisant (art. 215 al. 1 LR, 30 al. 1 LC ; art. 20 RCCZ) étant précisé que l'appel a contribution (art. 221 LR) doit être considéré comme une solution subsidiaire, applicable en dernier ressort en cas d'impossibilité seulement (ACDP A1 22 90 du 5 janvier 2023 consid. 3.3).

Les diverses informalités ci-avant constituent aussi une transgression rédhibitoire du droit d'être entendu des recourants, lesquelles ne sauraient être guéries céans si bien que le recours doit être admis pour ce motif également.

Enfin, il sied de souligner que le Conseil d'Etat ne pouvait pas, sans verser dans l'illégalité, réformer la décision attaquée (ch. 1 du dispositif « le recours est rejeté sous réserve de l'inscription d'une servitude de contiguïté en faveur de la commune X \_\_\_\_\_ au registre foncier avant le début des travaux. La commune X \_\_\_\_\_ est chargée de requérir cette inscription »), sans admettre partiellement le recours sur ce point.

4. En définitive, le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat, qui s'est substituée au prononcé communal, est annulée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Il y a lieu de retourner le dossier au Conseil municipal pour qu'il statue après instruction complète du dossier et après avoir entendu les parties (art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA). Dans ce cadre, il s'agira pour le Conseil municipal de reprendre la procédure *ab ovo* en veillant à délivrer un permis de bâtir exempt d'incohérence. En particulier, il conviendra de définir de manière claire et conforme à la LRS, l'utilisation envisagée par les constructeurs des deux logements à bâtir dès lors que l'autorisation de bâtir annulée prévoyait tantôt une restriction d'utilisation de l'habitation en « résidence principale ou assimilée à une résidence principale au sens de l'art. 7 LRS (si nouveau) » (ch. 3.2.1), tantôt requérait une inscription au registre foncier avec les mentions suivantes : « résidence principale pour l'appartement supérieur » et « logement affecté à l'hébergement touristique pour l'appartement inférieur » (ch. 3.2.29). En outre, il conviendra de pallier aux irrégularités liées aux places de stationnement – le permis de construire annulé indiquant tantôt l'obligation d'aménager trois places de parc (3.2.22), tantôt deux (3.3) – ainsi que celle liée à l'absence de servitude de contiguïté quand bien même la Commune a confirmé la nécessité d'une « servitude de mitoyenneté » avant le début des travaux. De plus, le Conseil municipal est tenu de garantir le droit d'être entendu des particulier en leur permettant aussi de consulter le dossier, en original et dans son ensemble. En outre, il appartiendra également à cette autorité d'examiner l'intégralité des griefs que les recourants pourraient faire valoir dans cette nouvelle procédure et d'en analyser la pertinence avant de statuer.

## 5.

5.1 L'issue du litige commande de mettre la moitié des frais à la charge de A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ qui succombent (art. 89 al. 1 LPJA) et de remettre le solde (art. 89 al. 4 LPJA).

Vu les critères et limites des articles 13 al. 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) et, en particulier, les principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, l'émolument de justice, qui comprend les frais de chancellerie (art. 3 al. 3 et 11 LTar), est fixé céans à 1500 francs. Il est mis à hauteur de 750 fr. (1 500 fr. x ½) à la charge de A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 LPJA), et remis pour le solde (750 fr.). A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ supporteront également, à hauteur de 50 %, solidairement entre eux, la part des frais (908 fr.) mis à la charge de

T \_\_\_\_\_ et consorts par le Conseil d'Etat, le solde de 454 fr. (908 fr. x ½) étant remis.

**5.2** Les recourants, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA) à la charge de A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ pour moitié, et à celle de la commune X \_\_\_\_\_ pour le solde (art. 91 al. 2 LPJA). Cette indemnité est fixée de manière globale à 4000 fr. (1<sup>re</sup> instance : 1800 fr. ; 2<sup>e</sup> instance : 2200 fr.), débours et TVA compris (art. 4 al. 3, 25, 27 et 39 LTar). En sus de l'indemnisation des débours, fixés forfaitairement, pour les deux instances, à 250 fr. (pour les frais de copies [50 cts par page : ATF 118 lb 349 consid. 5] et de port [selon le tarif postal; cf. à ce sujet, RVJ 2002 p. 315]), ce montant tient compte de l'activité déployée par le mandataire des recourants devant le Conseil d'Etat, qui a consisté en la prise de connaissance du dossier, en la rédaction d'une requête d'effet suspensif (5 pages) et d'un recours administratif (28 pages), d'une détermination (14 pages) et d'une observation (5 pages), ainsi que celle déployée céans, laquelle a consisté essentiellement en la rédaction d'un mémoire de recours de droit administratif (27 pages) et d'une détermination (3 pages).

Enfin, A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ qui succombent, tout comme le Conseil municipal, n'ont pas le droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est admis, la décision du Conseil d'Etat est annulée. L'affaire est renvoyée au Conseil municipal pour reprise de la procédure d'autorisation de construire *ab ovo*.
2. A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ paieront, solidairement entre eux, 750 fr. de frais de justice et 454 fr. de frais pour la procédure devant le Conseil d'Etat, le solde de 1204 fr. (750 fr. + 454 fr.) étant remis.
3. A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ verseront, solidairement entre eux, une indemnité de de 2000 fr., pour les deux instances, à T \_\_\_\_\_ et consorts à titre de dépens.
4. Le Conseil municipal X \_\_\_\_\_ versera une indemnité de 2000 fr., pour les deux instances, à T \_\_\_\_\_ et consorts à titre de dépens.
5. Il n'est pas alloué de dépens à A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_, ni au Conseil municipal X \_\_\_\_\_.
6. Le présent arrêt est communiqué à Maître Aurélie Galetto, avocate à Sion, pour T \_\_\_\_\_ et consorts, à Maître Jean-Paul Salamin, avocat à Sierre, pour Y \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_, à l'administration communale de X \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 20 mai 2025