

## *Constructions - ATC (Cour de droit public) du 8 juin 2018 – A1 17 212 / A1 17 217*

### **Autorisation de construire, alignements le long d'une route cantonale et intérêt à la protection des sites bâtis**

- Compétences respectives des autorités communale et cantonale lorsqu'un projet de construction sis en zone à bâtir borde également une route cantonale (consid. 3).
- Construction envisagée dans l'alignement d'une route cantonale et possibilités de dérogation (consid. 4).
- Chargée de délivrer une autorisation de construire pour un projet impliquant la démolition de bâtiments anciens, l'autorité doit tenir compte, lorsqu'elle rend sa décision, de l'intérêt à la protection des sites bâtis, même si les bâtiments concernés ne font pas l'objet d'une mesure de classement formelle (consid. 5).

### **Baubewilligung, Baulinien entlang einer Kantonsstrasse und Interesse des Heimatschutzes**

- Zuständigkeiten der kommunalen und kantonalen Behörden, wenn ein Bauvorhaben in einer Bauzone auch an eine Kantonsstrasse grenzt (E. 3).
- Vorgesehener Bau innerhalb der Baulinie und mögliche Ausnahme (E. 4).
- Bei der Erteilung einer Baubewilligung für ein Projekt, das den Abbruch von Altbauten zum Gegenstand hat, muss die Behörde das Interesse des Heimatschutzes berücksichtigen, auch wenn die betreffenden Gebäude nicht in einem Inventar klassiert sind (E. 5).

### **Considérants (extraits)**

(...)

**2.** Les affaires portées céans concernent la démolition d'anciens bâtiments et la construction d'un immeuble résidentiel comprenant vingt-et-un appartements, trois bureaux et un parking souterrain [...], en ville de X. Sur recours de Z., le Conseil d'Etat a décidé d'annuler l'autorisation de construire délivrée à Y. Il a fondé sa décision sur deux motifs : le premier a trait au non-respect de l'alignement sur la rue A. (RC xxx) et le second concerne les impacts du projet autorisé sur le quartier et ses édifices d'époque. Y. et le Conseil municipal de X. contestent céans cette décision d'annulation en critiquant chacun de ces deux motifs.

**3.1** Avant d'examiner ces motifs de fond, la Cour entend éclaircir un problème formel, relatif aux compétences respectives des autorités communale et cantonale dans ce dossier. Il faut en effet relever, d'une part, que le projet litigieux doit être implanté en zone à bâtir de la commune de X., d'où suit que l'autorité communale est compétente

pour délivrer l'autorisation de construire (art. 2 al. 1 let. a de la loi du 8 février 1996 sur les constructions – aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss). Il convient de noter, d'autre part, que le bâtiment en question doit être érigé à proximité immédiate de la rue A., qui est une route cantonale (RC xxx). Or, la souveraineté sur cette voie publique est exercée par le canton (art. 14 al. 1 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes – LR ; RS/VS 725.1) et tout projet de construction, de reconstruction, de transformation ou de rénovation d'un bâtiment sis à moins de 30 m des bords de cette route cantonale est soumis à l'autorisation préalable du département cantonal compétent (art. 210 al. 1 LR). Dans ce cadre, il revient au Conseil d'Etat de déterminer, par voie de règlement, la procédure à suivre et les documents à produire pour l'obtention des autorisations à accorder par le département compétent en vertu de la LR (art. 210 al. 3 LR). Comme on le voit, le projet de construction litigieux nécessite donc non seulement l'aval de l'autorité communale, mais aussi celui de l'autorité cantonale.

**3.2** Le Conseil municipal de X. a délivré l'autorisation de construire que la constructrice sollicitait. Le projet n'a, en revanche, pas obtenu l'aval du canton, puisqu'un préavis négatif a été émis dans ce contexte par le Service de la mobilité, préavis que l'autorité communale a examiné mais dont elle a décidé de s'écarter pour des motifs matériels qui seront examinés ci-après (cf. *infra* consid. 4). Cette façon de faire correspond à la procédure habituelle pour un projet de construction sis en zone à bâtir, lequel ne nécessite en principe qu'une consultation de divers organes cantonaux, appelés à rendre des préavis (cf. art. 42 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions – aOC ; RO/VS 1996 p. 342 ss). Mais la situation de l'espèce ne s'inscrit pas dans ce cadre procédural usuel, puisque le projet nécessite l'approbation formelle de l'autorité cantonale (art. 210 al. 1 LR).

Dès lors, la question de la coordination se pose. A ce propos, l'article 16 aLC prévoit que les autorisations doivent être coordonnées par l'autorité compétente, matériellement et formellement, dans la procédure d'autorisation de construire (al. 1), qu'en cas de contradictions et à défaut de conciliation, l'autorité de la procédure décisive tranche (al. 3<sup>bis</sup>) et que les décisions sont notifiées séparément, mais de manière simultanée, quand une attraction de compétences n'est pas réalisable, notamment quand la décision de la procédure décisive est communale (al. 4) ; l'article 230a LR mentionne les mêmes règles. L'article 43 aOC précise que les autres autorisations nécessaires, notamment en vertu

de la législation sur les routes, sont requises simultanément auprès de l'autorité compétente. Ces principes de coordination se retrouvent à l'article 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700).

Le Conseil d'Etat n'a pas édicté de règlement spécifique concernant la procédure permettant d'aboutir à une autorisation cantonale délivrée en vertu de la LR (art. 210 al. 3 LR). La Cour l'a déjà relevé par le passé et elle a jugé, au vu du principe de coordination, qu'un préavis positif du service cantonal adressé à l'autorité communale compétente en matière de construction est suffisant pour permettre à celle-ci de délivrer le permis de bâtir qui, en tant que décision globale, intègre toutes les autorisations de compétence cantonale (cf. ACDP A1 16 290 du 7 avril 2017 consid. 3 et A1 13 404 du 23 mai 2014 consid. 4.3). Cette solution est en tous les cas admissible lorsque le préavis du Service de la mobilité est positif ; munie d'un tel préavis positif, l'autorité communale peut soit délivrer le permis de bâtir moyennant le respect des conditions figurant éventuellement dans ledit préavis, soit refuser le permis pour un motif étranger à ce préavis. Cette solution vaut pareillement lorsque le préavis du Service de la mobilité est négatif et que l'autorité communale refuse le permis, pour quelque motif que ce soit. Dans ces situations, il n'y a pas de problèmes de coordination. En revanche, si le préavis cantonal est négatif, l'autorité communale qui n'en partage pas la teneur ne peut pas décider sans autres de délivrer le permis de bâtir. En effet, admettre la régularité d'une telle manière de procéder reviendrait à vider de leur sens les prescriptions des articles 14 alinéa 1 et 210 alinéa 1 LR et à priver le canton de son droit de regard quant au respect des règles d'alignement le long des routes cantonales, à tout le moins à chaque fois que celles-ci traversent une zone à bâtir. Dans cette situation, qui correspond à celle du cas d'espèce, l'autorité communale n'a pas la latitude d'écarter purement et simplement les arguments que lui oppose l'autorité cantonale. Face à deux avis contradictoires, il s'impose de procéder en respectant les règles en matière de coordination. L'article 16 alinéa 3<sup>bis</sup> aLC prévoit à cet égard que, lorsque les avis sont contradictoires et à défaut de conciliation, le différend est tranché par l'autorité qui instruit la procédure désignée comme décisive. En l'occurrence, il n'y a cependant pas de procédure décisive formellement désignée, ce qui peut créer une situation de blocage, où les deux autorités restent sur leurs positions respectives et incompatibles.

L'autorité communale a occulté ce problème en décidant de « passer en force » et de délivrer malgré tout l'autorisation de construire, cela en violation des dispositions précitées de la LR, qui conféraient en réalité au « préavis » du service de la mobilité un caractère liant. Sous cet angle purement formel, la décision communale est illégale.

**3.3** Cela étant, ce constat n'empêche nullement la Cour d'examiner le fond du dossier, comme l'a d'ailleurs fait l'autorité précédente, qui a en quelque sorte réparé cette informalité en sollicitant les avis de l'autorité communale et du Service de la mobilité et qui a tranché leur différend. Cet examen matériel s'impose pour des motifs d'économie de procédure.

**4.1** Les possibilités de construire à proximité des voies publiques sont réglementées de manière spécifique au moyen des alignements, afin de garantir la sécurité sur et aux abords de la route, de préserver les possibilités de réaménagement ou d'agrandissement de la voie publique et d'assurer une structuration du bâti dans les milieux urbanisés. Selon l'article 199 alinéa 1 LR, les alignements sont des limites fixées par un plan approuvé par le Conseil d'Etat ; ils déterminent les terrains qui, de part et d'autre de la voie publique, sont ouverts à la construction de bâtiments et d'autres ouvrages analogues (cf. aussi art. 6 aLC). Les articles 207 et 208 LR posent des règles et des exceptions s'agissant de l'utilisation de la zone d'interdiction de bâtir ainsi définie par les alignements. En sous-sol, cette zone d'interdiction de bâtir ne peut être utilisée, en principe, que pour la pose de conduites et de câbles (art. 207 al. 3 LR, v. aussi art. 52 ch. 5 du règlement de construction et de zones ; ci-après : RCCZ).

Lorsque, comme en l'espèce, il n'y a pas d'alignements définis dans un plan ou lorsque ceux-ci sont reconnus obsolètes, la distance à observer le long des routes cantonales pour les constructions et autres ouvrages analogues est déterminée par rapport à l'axe de la chaussée et est, en principe, égale à la moitié de la distance entre alignements prévue à l'article 200 LR, soit 15 m à l'axe de la chaussée pour une route cantonale de plaine à deux voies telle que la RC xxx (art. 202 al. 1 LR). Exceptionnellement, cette distance peut être réduite pour de justes motifs et à condition que ni l'intérêt général ni des intérêts importants des voisins ne soient lésés, notamment dans les localités ou leurs abords immédiats (art. 202 al. 2 et 212 al. 1 LR).

**4.2** Dans le cas particulier, le projet de construction litigieux doit être implanté à environ 5 m de l'axe de la RC xxx. Personne ne conteste que le bâtiment projeté ne tient pas la distance légale de 15 m à l'axe de cette route cantonale, distance qui résulte des articles 202 alinéa 1 et 200 alinéa 2 LR. Il s'agit donc de déterminer si, comme le soutiennent les parties recourantes, il s'imposait de déroger à cet alignement.

D'emblée, la Cour rappelle que la solution que la constructrice et l'autorité communale défendent n'est pas la règle générale, mais une exception à celle-ci. Les alignements que prévoit la LR délimitent un espace de part et d'autre de la voie publique qui est inconstructible, de sorte que les travaux projetés dans cet espace ne sont en principe pas admissibles. Les articles 202 alinéa 2 et 212 alinéa 1 LR ont un caractère potestatif (la distance « peut être [...] réduite », « l'autorité compétente peut [...] autoriser des exceptions »). Cela signifie que ces dispositions ne confèrent à celui qui s'en prévaut aucun droit à l'obtention d'une dérogation à la règle de principe et que l'autorité cantonale compétente pour décider d'une telle dérogation dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Il s'ensuit que, même réalisées, les conditions que posent ces dispositions pour l'octroi d'une dérogation (existence de justes motifs, respect de l'intérêt général et des intérêts importants des voisins) ne sont pas suffisantes. Les arguments qu'invoquent les parties recourantes et qui visent à démontrer l'existence de justes motifs et d'un intérêt général à déroger en l'espèce à l'alignement ne sont donc pas en soi déterminants. Il faudrait encore que l'on puisse en inférer que le Service de la mobilité n'avait d'autre choix que celui d'approuver cette dérogation ; or, tel n'est pas le cas. L'examen du dossier ne permet pas d'établir que les circonstances de l'espèce imposaient obligatoirement la dérogation à l'alignement (5 m à l'axe de la chaussée) que prévoyait le projet. En effet, rien n'indique que ce projet visant la construction d'un nouvel immeuble résidentiel en suivant l'implantation du bâtiment existant, voué à la démolition, constituait la seule option admissible. En outre, l'argumentation consistant à dire que le respect de la distance légale (15 m à l'axe de la chaussée) conduirait à des incohérences totales avec le bâti existant ne porte pas davantage. En effet, le Service de la mobilité n'a jamais affirmé défendre cette solution. Il a au contraire suggéré que soit lancée par la commune de X. une réflexion globale sur les alignements routiers communaux et cantonaux sur le territoire communal (cf. détermination du 1<sup>er</sup> juillet

2016, let. d), ce qui laisse penser que d'autres solutions que celle résultant de l'absence d'alignements établis le long de la rue A. sont non seulement envisageables, mais souhaitées.

Dans ces conditions et en l'état, force est de considérer que la dérogation à l'alignement sollicitée par les parties recourantes ne s'impose pas d'elle-même et que le refus opposé sur ce point par l'autorité cantonale compétente est objectivement soutenable. Le grief invoquant une violation des articles 202 alinéa 2 et 212 alinéa 1 LR est, partant, rejeté.

(...)

**4.5** C'est, partant, à bon droit que le Conseil d'Etat a constaté que le projet de construction ne respectait pas la LR et qu'il en a déduit un motif d'annulation du permis de bâtir.

**5.1** Dite décision d'annulation repose également sur un motif tiré d'une violation de l'article 18 aLC. Selon cette disposition, une protection particulière doit être accordée aux paysages, sites et rues, ainsi qu'aux constructions et installations présentant une beauté ou un intérêt particulier, notamment ceux importants du point de vue historique, culturel ou scientifique ; leur valeur caractéristique ne doit pas être amoindrie (al. 1 let. b). Les objets particulièrement dignes de protection ne doivent ni subir de modifications préjudiciables, ni être détournés de leur but, ni être touchés par des modifications apportées à leurs alentours (al. 2). Les communes peuvent indiquer les objets particulièrement dignes de protection dans leurs plans d'affectation des zones (cf. art. 29 à 31 de la loi du 13 novembre 1998 sur la protection de la nature, du paysage et des sites – LcPN ; RS/VS 451.1) et/ou dans des inventaires ou, à défaut, dans des décisions au cas par cas que le conseil communal peut prendre dans la zone à bâtir (art. 18 al. 3 aLC). Saisie d'une demande d'autorisation de construire, l'autorité niera le droit au permis si le projet ne présente pas un aspect esthétique satisfaisant et qu'il porte atteinte à la qualité du site construit (art. 24 al. 1 let. d et e aOC).

**5.2** En l'occurrence, il est exact que les bâtiments à démolir ne figurent dans aucun inventaire instauré en vertu de la loi et répertoriant des objets dignes de protection, pas plus d'ailleurs que le quartier du B. ou, plus généralement, la vieille ville de X. La raison en est que la commune de X. n'a, en l'état, établi aucun inventaire des sites et objets dignes de protection, au sens des articles 42 alinéa 1 et 76 RCCZ. Pour autant,

l'autorité communale appelée à statuer sur une demande d'autorisation de construire (et de démolir) n'est pas dispensée dans le cadre de son examen de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité. Cette obligation existe indépendamment de l'importance de l'objet à protéger et de son inscription dans un inventaire. Elle n'est pas absolue, mais doit s'exercer dans le respect du principe de la proportionnalité et être intégrée dans une pesée de tous les intérêts en présence (cf. dans une affaire concernant la commune de X., arrêt du Tribunal fédéral 1C\_491/2012 du 26 mars 2013 consid. 4.1 et les réf. cit.).

Dans son préavis du 2 mars 2015, la Sous-commission des Sites a relevé la qualité architecturale des bâtiments à démolir et l'ensemble historique qu'ils formaient avec le bâtiment situé de l'autre côté de la rue A. Cette appréciation reposait sur les enquêtes qui ont été diligentées en 1979 dans le cadre de l'inventorisation des sites de l'ISOS, qui ont attribué au centre ville de X. une importance régionale et qui ont identifié l'ensemble bâti précité en raison de ses qualités historico-architecturales supérieures : « Tête sud de la rue A., marquant l'entrée du noyau urbain, constitué par deux bâtiments du 19<sup>e</sup> s., de part et d'autre de la route de passage ». Dans sa décision délivrant l'autorisation de construire, l'autorité communale a estimé que ce préavis n'avait aucune portée étant donné que le site ne faisait l'objet d'aucune mesure de protection fédérale, cantonale ou communale et que le bâti existant ne pouvait être maintenu pour des raisons de salubrité et de sécurité (cf. autorisation de construire p. 7). Ces seules explications ne convainquent pas. En effet, comme cela a déjà été dit, l'autorité communale ne peut pas se soustraire à son obligation de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités en invoquant l'absence de décision formelle de protection ou d'inscription dans un inventaire. En outre, les raisons de salubrité et de sécurité mentionnées par l'autorité communale ne sont sous-tendues par aucun moyen de preuve susceptible, le cas échéant, de reléguer au second plan les arguments sur lesquels s'appuie la Sous-Commission des Sites (p. ex. enquête sur l'état des bâtiments, respectivement sur la faisabilité d'une rénovation ; contre-expertise sur leur qualité architecturale). C'est, partant, à juste titre et sans abuser de son pouvoir d'appréciation que le Conseil d'Etat a considéré que l'autorisation de construire avait été délivrée en violation de l'article 18 aLC, l'intérêt à la protection du patrimoine bâti n'ayant pas été pris en considération. Cette décision ne contrevient pas

aux articles 42 et 76 RCCZ qui visent à régler, au plan communal, l'inventorisation des sites et objets dignes de protection.

**5.3** Le Conseil municipal de X. invoque encore, dans ce contexte, la violation de l'article 60 RCCZ qui concerne les prescriptions générales de sécurité, d'hygiène et de salubrité. Cet argument est n'est pas relevant, la décision attaquée n'empêchant aucunement l'autorité communale de faire respecter les prescriptions en question par d'autres biais que la démolition des bâtiments existants.

(...)

**8.1** Attendu ce qui précède, les recours sont rejetés (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).