

## *Constructions - ATC (Cour de droit public) du 10 juillet 2015 – A1 15 31*

### **Exigences de contenu relatives aux plans et documents joints à la demande d'autorisation de construire**

- Règles afférentes au calcul de l'indice d'utilisation du sol (art. 13 LC, art. 5, 7 et 8 OC ; consid. 4.2).
- En présence d'un projet impliquant plusieurs constructions, ainsi que des divisions de parcelles et des reports de densité, le constructeur doit fournir à l'autorité des documents et plans qui permettent de vérifier concrètement le respect des règles légales en matière d'indice d'utilisation du sol (consid. 4.3 et 4.4).
- Le dépôt de plans relatifs à un seul chalet, alors qu'il est prévu d'en bâtir sept sur un terrain à l'altitude irrégulière, ne permet pas la vérification du respect des règles légales sur la hauteur et les distances aux limites, (art. 11 et 22 LC, art. 35 al. 1 let. b et c OC ; consid. 5).

### **Anforderungen an den Inhalt der Pläne und Unterlagen zu einem Baugesuch**

- Bestimmungen zur Berechnung der Ausnützungsziffer (Art. 13 BauG, Art. 5, 7 und 8 BauV; E. 4.2).
- Bei einem Bauprojekt mit mehreren Gebäuden sowie Parzellierungen und Ausnützungsübertragungen hat der Bauherr der Behörde Unterlagen und Pläne einzureichen, anhand derer konkret die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zur Ausnützungsziffer geprüft werden kann (E. 4.3 und 4.4).
- Beim Einreichen der Pläne eines einzelnen Chalets bei einem Bauvorhaben von sieben Chalets auf einem Terrain mit unterschiedlicher Höhenlage ist es nicht möglich, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen betreffend Gebäudehöhe und Grenzabstände zu prüfen (Art. 11 und 22 BauG, Art. 35 Abs. 1 lit. b und c BauV; E. 5).

### **Considérants (extraits)**

(...)

**2.** L'affaire concerne un projet de construction de sept chalets individuels [...]. Le Conseil d'Etat a annulé le permis de bâtir délivré au recourant X. par la commune de A., aux motifs que les pièces au dossier ne permettent pas de vérifier le respect des règles du droit public des constructions en matière d'indice d'utilisation du sol, de hauteur et de distance à la limite.

(...)

**4.1** Le dossier déposé auprès de l'autorité communale comportait en particulier un plan de situation, un plan des courbes actuelles n° 1229-105, un plan des coupes, façades et vue n° 1229-101, un plan des aménagements extérieurs n° 1229-103, ainsi qu'un calcul de la surface brute de plancher utile (ci-après : SBPu). Ce calcul additionnait les SBPu des sept habitations projetées (130.32 m<sup>2</sup>), arrondissait le résultat de 912.24 à 912 m<sup>2</sup> et le comparait avec la surface maximale autorisée, qui était de 912.5 m<sup>2</sup> ; celle-ci était obtenue en additionnant les surfaces des n<sup>os</sup> x1 et x2 (3219 + 431 = 3650 m<sup>2</sup>) et en multipliant le résultat par le coefficient d'utilisation du sol valable pour cette zone (0.25). Les plans montraient en outre que la surface totale du mas devait être divisée en neuf parcelles : deux petites parcelles de 105 et 118 m<sup>2</sup> au nord (A et B), permettant l'accès aux habitations et le parcage de véhicules, et sept parcelles (C à I) desservies par des routes d'accès et chacune destinée à l'implantation d'un chalet ; leur surface respective était de 550 m<sup>2</sup>, 545 m<sup>2</sup>, 541 m<sup>2</sup>, 535 m<sup>2</sup>, 530 m<sup>2</sup>, 384 m<sup>2</sup> (H) et 342 m<sup>2</sup> (I).

Dans sa décision attaquée, le Conseil d'Etat estime que ces pièces ne permettent pas de vérifier que les sept constructions autorisées respectent l'indice d'utilisation du sol afférent à la zone. Il relève que la surface de certaines futures nouvelles parcelles est en soi insuffisante pour qu'y soit bâti un logement d'une SBPu de 130.32 m<sup>2</sup>, sans des reports de densité dont aucune pièce au dossier ne montre le détail ni la légalité. Il considère, en conséquence, que l'autorité communale a autorisé ce projet sans opérer les vérifications nécessaires (art. 24 al. 1 let. a de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions – OC ; RS/VS 705.100).

Le recourant n'est pas de cet avis. Il explique qu'avant leur division, les parcelles n<sup>os</sup> x1 et x2 seront réunies pour n'en former qu'une, où il disposera d'une SBPu théorique de 912.5 m<sup>2</sup>, surface supérieure à celle des chalets autorisés, ce qui suffit selon lui à démontrer que l'indice de construction est respecté. Pour le détail, il produit un calcul qui montre une disponibilité de densité excédentaire de 79.40 m<sup>2</sup>, totalisée sur sept parcelles (A à G) et qui peut être reportée sur les deux parcelles restantes (H et I). Il observe qu'il n'est pas nécessaire d'exiger la modification du parcellaire et l'inscription des servitudes de densité avant l'octroi du permis de bâtir, celui-ci exigeant expressément que ces opérations soient faites avant le début des travaux. A le

suivre, cette manière de faire est légale et conforme à la jurisprudence (ACDP A1 12 330 du 12 juillet 2013 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_735/2013 du 13 mai 2014 consid. 2.2).

**4.2** L'article 13 alinéa 1 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS 705.1) pose que l'indice d'utilisation est le rapport entre la SBPu et la surface de la parcelle prise en considération. Selon l'article 5 alinéa 1 OC, qui se fonde sur la délégation que prévoit l'article 13 alinéa 2 LC, doit être seule prise en compte la surface du terrain qui est constructible ; celle-ci est égale à la surface des biens-fonds ou des parties de biens-fonds sis en zone à bâtir qui font l'objet de la demande d'autorisation de construire et qui sont encore libres en droit pour la construction (art. 5 al. 3 OC). Les articles 13 alinéa 3 LC et 7 alinéa 1 OC autorisent le transfert d'indice d'une parcelle vers une autre dans la mesure où elles sont contiguës et classées dans la même zone. Le glossaire annexé à l'OC définit un tel transfert comme le « report des possibilités de bâtir non utilisées d'un fonds sur une parcelle à bâtir contiguë et située dans la même zone ». La commune reporte sur un registre les surfaces utilisées et les transferts d'indice (art. 8 ch. 1 OC), ces derniers étant en outre inscrits au registre foncier comme servitudes en faveur de la commune (art. 7 al. 2 OC ; RVJ 2006 p. 13 consid. 2b ; ACDP A1 12 330 précité consid. 3.1).

**4.3** Contrairement à ce qu'affirme le recourant, il ne suffit pas, dans le cas présent, de mettre en rapport la surface totale disponible sur les n<sup>os</sup> x1 et x2 avec les SBPu additionnées des sept constructions projetées pour conclure au respect des règles sur l'indice d'utilisation du sol. Une telle manière de faire est admissible en présence d'une situation qui n'implique pas de remembrement du parcellaire, voire seulement des modifications sommaires qui ne posent aucune difficulté sous l'angle desdites règles, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, où il est envisagé de créer, dans le mas que forment les n<sup>os</sup> x1 et x2, neuf parcelles dont sept seraient utilisées pour l'implantation d'un bâtiment. Sur ces sept biens-fonds, deux ne disposeraient pas d'une surface suffisante pour que puisse être autorisé sans autre le chalet devant y être implanté. En effet, en vertu des règles légales précitées et du coefficient de 0.25 afférant à la zone résidentielle de petits chalets, la construction d'un logement disposant d'une SBPu de 130.32 m<sup>2</sup> suppose, en principe, que l'ouvrage soit implanté sur une parcelle de plus de 521 m<sup>2</sup>. Avec respectivement 384 et 342 m<sup>2</sup>, les futures parcelles H et I, telles que mentionnées sur les plans au

dossier, sont donc manifestement trop petites pour que la densité soit *de facto* respectée. Des reports de densité en provenance des autres parcelles doivent ainsi être décidés et garantis au moyen de servitudes, conformément aux modalités que prévoient notamment les articles 13 alinéa 3 LC, 7 alinéas 1 et 2 OC et 8 chiffre 1 OC.

Le constructeur n'a pas déterminé, dans les pièces jointes à sa demande d'autorisation de bâtir, les transferts de densité précis qu'il prévoit de faire inscrire sous forme de servitudes au registre foncier. Cette indication était pourtant essentielle car, sans elle, l'autorité communale n'a pas pu vérifier concrètement la conformité de chaque transfert aux dispositions précitées, notamment quant à la question de la contiguïté. Cette conformité ne va pas de soi, bien au contraire. En effet, les deux parcelles H et I, qui forment la partie ouest du mas, ne sont pas attenantes à tous les autres biens-fonds. Or, les articles 13 alinéa 3 LC et 7 alinéa 1 OC n'autorisent le transfert d'indice qu'entre parcelles contiguës. A cet égard, c'est en vain que le recourant se réfère à une affaire [...] que la Cour a jugée en 2013 et où a été confirmé un procédé de report de densité « en cascade », c'est-à-dire entre des parcelles qui n'étaient pas attenantes (ACDP A1 12 330). En effet, d'une part et à la différence de la cause à l'examen, les reports de densité en question avaient été définis préalablement et explicités par pièces. D'autre part et surtout, la portée générale que le recourant voudrait donner à cette jurisprudence doit être fortement nuancée, puisque la Cour y a précisé que la teneur des articles 13 alinéa 3 LC et 7 alinéa 1 OC était claire et qu'il ne devrait pas être possible de s'en écarter dans la pratique, le procédé de report de densité « en cascade » n'apparaissant conforme ni à la lettre de la loi ni à la volonté du législateur (ACDP A1 12 330 précité consid. 3.2.1). Dans cet arrêt, la juridiction de céans n'a donc aucunement admis la légalité de principe d'un tel procédé, mais elle s'est accommodée de la solution choisie par les autorités précédentes au vu de circonstances exceptionnelles (remembrement possible et permettant de respecter la contiguïté, biens-fonds inclus dans un plan de quartier par la suite abandonné, secteur quasi entièrement bâti sauf sur une surface résiduelle peu importante de terrain à bâtir demeurant inutilisable sans les transferts de densité).

**4.4** Dans ces conditions, force est de retenir que le projet de X. pose, à tout le moins, certaines questions en matière de respect de l'indice d'utilisation du sol qui devaient être expressément éclaircies avant, le

cas échéant, la délivrance d'un permis de bâtir [...]. Partant, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a tablé sur ce motif pour annuler ledit permis.

**5.1** L'autorité précédente a aussi considéré que les plans approuvés ne permettaient pas de vérifier le respect des prescriptions de hauteur et de distance à la limite pour chacune des constructions projetées, puisque seules les coupes et façades d'un chalet y était représentées alors que le niveau du terrain naturel était différent pour chacun des sept ouvrages prévus. Les plans joints à la demande de permis de bâtir ne reflétaient donc pas la réalité de l'implantation dans le terrain des sept constructions, qui avaient été autorisées en violation de l'article 35 alinéa 1 lettres b et c OC.

Le recourant objecte que ces prescriptions ont été vérifiées par l'autorité communale [...]. X. dépose céans un jeu de plans supplémentaire afin d'étayer son point de vue et établir le respect des règles en matière de hauteur (art. 11 LC) et de distance à la limite (art. 22 LC).

**5.2.1** Selon l'article 35 alinéa 1 OC, les plans du projet doivent être établis et dessinés dans les règles de l'art, datés et signés par le requérant ou son mandataire et par l'auteur du projet, et doivent comprendre les documents nécessaires à la compréhension du projet et à la vérification du respect des prescriptions, notamment :

- les coupes avec les cotes utiles, l'indication du sol naturel et du sol aménagé et la référence au point de repère de nivellement mentionné sur le plan de situation ; l'endroit où la coupe a été effectuée doit figurer soit sur le plan de situation, soit sur le plan du rez-de-chaussée (let. b) ;

- toutes les façades avec les cotes principales, ainsi que les indications du sol naturel et du sol aménagé après la construction (let. c).

**5.2.2** La hauteur des bâtiments est fixée dans les règlements communaux (art. 11 al. 1 LC) ; en zone résidentielle de petits chalets, le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) fixe cette hauteur à 8 m 50 (cf. tableau du règlement des zones). La manière de calculer cette hauteur est fixée à l'article 11 alinéa 2 LC : celle-ci se mesure dès le niveau du terrain naturel ou du sol aménagé s'il est plus bas que le sol naturel, jusqu'à la face supérieure de la panne faîtière pour les toits en pente ; sur un terrain en pente, elle se mesure sur la façade aval. En outre, l'excavation per-

mettant l'accès à un garage n'est pas prise en considération pour le calcul de la hauteur (cf. art. 11 al. 4 LC ; voir aussi définition « hauteur d'un bâtiment » et croquis n° 3 figurant dans l'annexe à l'OC). Toutefois, lorsqu'une façade est dégagée pour permettre l'ouverture d'une rangée de portes de box individuels, il ne s'agit plus d'une excavation d'accès (cf. définition « sol aménagé » figurant dans l'annexe à l'OC ; ACDP A1 09 176 du 3 décembre 2009 consid. 4.2, que cite l'ACDP A1 14 16 du 31 octobre 2014 consid. 3.2).

Aux termes de l'article 22 alinéa 1 LC, la distance à la limite doit égaler le tiers de la hauteur des façades mais atteindre au minimum 3 m à partir de chaque point de façade. Le RCCZ est plus strict que la loi cantonale, prévoyant en zone résidentielle de petits chalets, une distance à la limite égale à la moitié de la hauteur des façades mais au minimum de 4 m ; c'est la réglementation locale qui est ici décisive (art. 21 LC). La hauteur des façades se mesure à l'aplomb dès le niveau du terrain naturel ou du sol aménagé s'il est plus bas que le terrain naturel, jusqu'à l'intersection avec la ligne supérieure de toiture ; lorsque la distance à la limite est fixée en fonction de la hauteur de la façade, elle doit être calculée à partir de chaque point de chaque façade (cf. définition « hauteur des façades » et croquis n° 3 figurant dans l'annexe à l'OC).

**5.3** Comme l'a constaté l'autorité précédente, le dossier d'autorisation de construire ne comporte qu'un plan n° 1229-101 indiquant les quatre façades d'un seul chalet, alors que le projet vise l'édification de sept habitations. Les plans approuvés ne répondent donc pas aux exigences formelles de l'article 35 lettres b et c OC, ce que le recourant ne conteste pas. Contrairement à ce que celui-ci semble soutenir, cette informalité n'est pas négligeable puisque, comme l'a expliqué le Conseil d'Etat (cf. décision attaquée consid. 5b), le terrain naturel diffère selon l'implantation du chalet ; il n'est donc pas possible de vérifier *in concreto*, sur la base des documents joints à la demande de permis, le respect des prescriptions de hauteur de bâtiment et de distance à la limite pour chacun des sept chalets projetés. C'est donc à juste titre que l'autorité précédente a décelé dans cette lacune un motif d'annulation du permis de bâtir.