

A1 20 45

**ARRÊT DU 3 DÉCEMBRE 2020**

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

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

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître M \_\_\_\_\_

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS**, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à **Y** \_\_\_\_\_, tiers concerné, représenté par Maître **N** \_\_\_\_\_ et à la **COMMUNE DE A** \_\_\_\_\_, autre autorité

(droit des constructions)

recours de droit administratif contre la décision du 29 janvier 2020

## Faits

**A.** La parcelle n° xx1, plan n° xxx, du cadastre communal de A \_\_\_\_\_ comprend 1565 m<sup>2</sup> au lieu dit « B \_\_\_\_\_ », dans le quartier de C \_\_\_\_\_. Elle borde une route communale (route de C \_\_\_\_\_ ; parcelle n° xx2) sur toute sa limite sud. Propriété de Y \_\_\_\_\_, ce bien-fonds bâti d'une villa est rangé en zone d'habitat individuel de coteau (ci-après : zone IC), selon le plan d'affectation des zones et l'article 95 du règlement communal de construction et de zones (ci-après : RCCZ) de la Ville de A \_\_\_\_\_, instruments adoptés par le Conseil général, le 21 juin 1988, et approuvés par le Conseil d'Etat, le 28 juin 1989.

**B.** A la suite d'une demande d'autorisation de construire déposée en 2015 et qui a fait l'objet d'un contentieux jugé céans en 2018 (cf. ACDP A1 17 xxx du 17 juillet 2018), Y \_\_\_\_\_ a formulé, le 26 novembre 2018, une nouvelle demande d'autorisation pour la construction, sur le n° xx1, d'une maison d'habitation individuelle composée de trois logements. Selon les plans déposés, le projet visait à ériger, à 10 m de la villa existante, un nouveau bâtiment sur deux niveaux habitables, le premier comprenant deux appartements de respectivement 2,5 et 3,5 pièces (50 et 65 m<sup>2</sup>) et le second un appartement de 4,5 pièces (110 m<sup>2</sup>). La construction projetée devait en outre être implantée à une distance de quelque 6 à 7 m de la route communale précitée qui en permettait l'accès à véhicules.

La parution de cette demande au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2018 (p. xxx) a suscité deux oppositions, dont celle déposée le 27 décembre suivant par X \_\_\_\_\_, propriétaire du n° xx3, bien-fonds sis en limite nord du n° xx1. Le susnommé faisait valoir, en particulier, que le projet ne respectait pas la distance à la limite avec la route communale sise au sud (parcelle n° xx2), distance qui devait être à son avis calculée selon les prescriptions de l'article 95 RCCZ qui imposaient de respecter une distance frontale égale à la hauteur du bâtiment projeté, soit en l'occurrence 9 m.

Le 28 janvier 2019, Y \_\_\_\_\_ s'est déterminé sur les motifs de cette opposition, qu'il a proposé de rejeter en se référant notamment aux considérants de l'ACDP A1 17 xxx.

En séance du 6 juin 2019, le conseil municipal de A \_\_\_\_\_ a écarté les oppositions et a délivré l'autorisation de construire sollicitée, moyennant le respect de charges et de conditions. Il a relevé que, dans l'arrêt précité, le Tribunal cantonal avait rejeté tous les

arguments des opposants, à l'exception de celui relatif au non-respect de la distance entre le bâtiment projeté et la villa existante. Il a précisé qu'à la suite de cet arrêt, Y \_\_\_\_\_ avait déposé un nouveau projet identique au précédent, sauf quant à la distance entre bâtiments qui était désormais de 10 m. S'agissant du grief lié au non-respect de la distance à la limite sud, le conseil municipal l'a rejeté en exposant que les prescriptions applicables étaient celles de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1), qui l'emportaient sur celles plus générales des distances aux limites selon l'article 7 alinéa 4 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1). Or, en l'absence d'alignement, l'article 203 alinéa 2 LR fixait à 2 m la distance en question, norme que le projet respectait.

**C.** Le 31 juillet 2019, X \_\_\_\_\_ a contesté cette décision auprès du Conseil d'Etat, après avoir préalablement déposé une demande d'octroi de l'effet suspensif à son recours. Il a maintenu, à cette occasion, que le projet autorisé ne respectait pas la distance à la limite avec la parcelle sise au sud, soit la route communale. Il a soutenu que le raisonnement de l'autorité communale qui consistait à faire application des prescriptions de la LR en tant que *lex specialis* était erroné et contraire à la logique. Selon lui, rien ne justifiait d'exclure d'emblée l'application des règles du RCCZ en matière de distance à la limite lorsque la parcelle à bâtir bordait une voie publique. Il a relevé que lesdites règles poursuivaient des objectifs de préservation du bien-être des habitants qui devaient être respectés. Ainsi, les prescriptions de la LR ne devaient trouver application que si celles du RCCZ ne prévoyaient rien, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. L'intéressé s'est référé à cet égard à une jurisprudence du Tribunal cantonal datant de 1994.

Y \_\_\_\_\_ s'est déterminé sur ce recours, le 19 septembre 2019, concluant à son rejet. Il a relevé que le RCCZ ne réglait pas la question particulière de la distance à la limite avec une voie publique, de sorte que l'autorité communale avait correctement fait application des prescriptions topiques de la LR.

Le lendemain, la commune de A \_\_\_\_\_ a proposé de débouter le recourant. Elle a souligné que la jurisprudence à laquelle X \_\_\_\_\_ se référait pour étayer son point de vue était dépassée, dès lors qu'elle datait d'avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss) et de la LC, législations qui prévoyaient toutes les deux l'application de la LR afin de régler la question des distances entre bâtiments et voies publiques, respectivement des alignements le long des voies publiques (art. 6 al. 2 et 24 aLC ; art. 7 al. 4 et 9 al. 4 LC).

X \_\_\_\_\_ a répliqué, le 24 octobre 2019, indiquant que le RCCZ devait s'appliquer dans chaque situation où, comme en l'espèce, il n'y avait pas d'alignement défini le long de la voie publique.

Le 29 janvier 2020, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il s'est en particulier référé aux articles 7 alinéa 4 et 9 alinéa 4 LC pour soutenir que la distance d'une construction par rapport à la limite d'une voie publique était réglée par la LR et non par le RCCZ. Il a observé que, contrairement à l'article 22 aLC, l'article 8 LC ne prévoyait aucune norme chiffrée des distances à la limite. Celles-ci étaient à fixer par les communes dans leurs réglementations en matière de construction, lesquelles demeuraient par contre inapplicables lorsqu'un bâtiment était érigé le long d'une voie publique : en effet, dans une telle situation, seules les dispositions cantonales et communales relatives aux espaces à laisser libres de construction en bordure des routes étaient pertinentes. En l'espèce, puisque le bâtiment projeté bordait une route communale ouverte à la circulation des véhicules à moteur et qui ne disposait d'aucun alignement, la distance à la route devait être fixée par voie de règlement communal (art. 203 al. 1 LR) et, à défaut de disposition réglementaire, elle était de 2 m depuis le bord de la chaussée ou du trottoir (art. 203 al. 2 LR). La commune de A \_\_\_\_\_ n'ayant pas réglementé de manière générale les distances entre bâtiments et routes communales, contrairement au cas jugé par le Tribunal cantonal en 1994 et cité par X \_\_\_\_\_, la distance de 2 m prévu par la disposition précitée s'appliquait. Le susnommé soutenait donc en vain que le projet autorisé ne respectait pas la distance légale à la voie publique.

**D.** Le 5 mars 2020, X \_\_\_\_\_ a conclu céans, sous suite de frais et de dépens, à l'annulation de cette décision et de l'autorisation de construire litigieuse. Il a soutenu qu'il revenait aux communes de fixer les distances à la limite valant sur leurs territoires, sous réserve des dispositions spéciales de la LR imposant le respect obligatoire d'espaces libres le long des routes. Il a ajouté qu'en l'occurrence, comme il n'y avait aucun alignement, l'espace à laisser libre de construction le long de la route communale concernée était défini par les prescriptions du RCCZ. A l'instar du précédent cité plus haut et jugé en 1994 et dès lors que les articles 86, 90 et 95 RCCZ prévoyaient des règles claires pour déterminer la distance à la limite, il n'y avait dans cette situation pas de place pour une application de l'article 203 LR.

La commune de A \_\_\_\_\_ a conclu au rejet de ce recours, le 18 mars 2020. Elle a rappelé que, conformément à la jurisprudence cantonale (cf. ACDP A1 12 334 du 19 avril 2013 consid. 4), la distance à respecter entre une construction et une route était

régie par la LR, même si celle-ci prévoyait une distance inférieure à celle qui pourrait être exigée en vertu des dispositions du droit public des constructions relatives aux distances aux limites. Elle a aussi précisé que l'article 59 RCCZ traitait spécifiquement des alignements et des distances par rapport aux routes, sans fixer à cet égard de limite à respecter en l'absence d'alignement et renvoyant en pareil cas au droit cantonal (let. h), ce qui confirmait l'application de la distance de 2 m que prévoyait l'article 203 alinéa 2 LR.

Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, le 25 mars suivant, en proposant de rejeter le recours.

Y \_\_\_\_\_ ne s'est pas déterminé.

Les réponses de l'autorité communale et du Conseil d'Etat ont été communiquées à X \_\_\_\_\_, le 23 juin 2020. Celui-ci a laissé échoir sans l'utiliser le délai pour déposer des remarques complémentaires.

L'instruction a été close à l'échéance dudit délai, le 3 juillet suivant.

### **Considérant en droit**

**1.1** Le recours est recevable (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). X \_\_\_\_\_ est propriétaire du n° xx3, bien-fonds contigu aux parcelles sur lesquelles il est prévu de bâtir le projet litigieux. A ce titre, il est particulièrement touché par la décision du Conseil d'Etat qui rejette son recours administratif et qui confirme la validité du permis de bâtir critiqué et il dispose d'un intérêt digne de protection à en obtenir un contrôle juridictionnel (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA ; ACDP A1 17 239 précité consid. 1). La Cour rappelle qu'en matière de droit des constructions, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir (ATF 139 II 499 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_170/2018 du 10 juillet 2018 consid. 4.1), étant entendu qu'il est certain ou très vraisemblable que l'installation ou la construction litigieuse sera à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée – l'atteignant spécialement (ATF 140 II 214 consid. 2.3 et 136 II 281 consid. 2.3.1).

**1.2** D'ordinaire, un recours doit être jugé selon la loi applicable à la date de la décision attaquée, même si cette loi a été modifiée ou abrogée dans l'intervalle, à moins que la

novelle ne soit assortie de dispositions transitoires donnant, dans cette hypothèse, priorité au droit nouveau, ou à moins qu'un intérêt public prépondérant n'impose une telle priorité (cf. p. ex. ATF 141 II 398 consid. 2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_171/2018 du 29 août 2018 consid. 7.2 et 1C\_238/2017 du 24 mai 2018 consid. 2.1.1, cités *in* : ACDP A1 18 5 du 28 janvier 2019 consid. 2).

Les dispositions transitoires de la LC et de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), approuvée le 8 juin 2017 en Grand Conseil, s'inspirent de cette règle générale. L'article T1-1 LC veut, en effet, que cette loi s'applique dès son entrée en vigueur et qu'elle régisse, hormis des exceptions inapplicables ici, toute décision prise après le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (al. 1). La deuxième phrase de l'article T1-1 OC maintient, en revanche, l'application de l'ancien droit aux procédures de recours portant sur une autorisation de bâtir et pendantes au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (cf. p. ex. RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2 ; ACDP A1 19 145/153 du 5 mai 2020 consid. 1.4 et A1 18 5 précité consid. 2).

En l'occurrence, le recours doit être tranché en application du nouveau droit (LC et OC), puisque le litige trouve son origine dans la décision du conseil communal délivrant l'autorisation de construire, prononcée qui est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et dont la légalité doit être examinée à l'aune du droit applicable au moment où il a été rendu.

**2.** L'affaire a trait à la construction d'une maison d'habitation individuelle composée de trois logements. Le requérant conteste la légalité de la décision du Conseil d'Etat qui confirme la validité de l'autorisation de construire délivrée par l'autorité communale. Il soutient que le bâtiment autorisé ne respecte pas la distance minimale à la route communale. Le litige porte sur les dispositions à appliquer afin de déterminer cette distance, le requérant affirmant que ce sont les prescriptions du RCCZ en matière de distance à la limite qui sont pertinentes, tandis que le Conseil d'Etat et la commune de A \_\_\_\_\_ ont considéré comme déterminantes les règles de la LR, en particulier de l'article 203 LR.

**3.1** Intitulé « Distance à la limite et distance entre bâtiments », l'article 7 LC définit à son alinéa 1 la distance à la limite comme étant « la distance entre la projection du pied de façade et la limite de parcelle ». En droit des constructions, les règles de distances tendent à concrétiser des standards minimaux de sécurité, d'hygiène et de confort : les bâtiments doivent, en principe, être entourés d'un espace libre, de manière à diminuer le risque d'incendie, à protéger la vie privée, à disposer d'une lumière du jour suffisante et à éviter, dans une certaine mesure, à leurs résidents les conséquences de la densification de la population (cf. RVJ 2004 p. 38 consid. 2.1, ACDP A1 18 259 du 23 avril 2019 consid.

3.2 et les arrêts cités ; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Neuchâtel 2001, n° 857).

**3.2** Selon l'article 7 alinéa 4 LC, « les distances par rapport aux routes sont fixées par la législation sur les routes et la réglementation communale ».

Dite législation sur les routes prévoit que les alignements déterminent les limites dans lesquelles les terrains sont ouverts de part et d'autre de la voie publique à la construction (art. 199 al. 1 LR). En tant qu'instruments de construction, les alignements remplissent une mission de protection de la propriété publique, fonction qui les différencie des autres distances légales ou réglementaires, édictées en première ligne dans l'intérêt des particuliers (cf. *supra*, consid. 3.1). La jurisprudence en a déduit que si un alignement existe, la distance à respecter entre une construction et une route est donnée par cet alignement, même si cette distance est inférieure à celle qui pourrait être exigée en vertu d'un acte législatif cantonal ou communal (ACDP A1 15 205 du 25 mai 2016 consid. 5.2.2 et A1 12 334 consid. 4.1 ainsi que les réf. cit.). Cette solution, qui correspond au renvoi opéré par l'article 7 alinéa 4 LC précité, a été clairement codifiée à l'article 9 alinéa 4 LC, celui-ci prévoyant expressément que « les alignements priment les dispositions générales relatives aux distances ».

**3.3** Lorsque, comme en l'espèce, aucun alignement n'a été défini le long de la voie publique, la question de la distance que les constructions doivent respecter par rapport à la route est réglée à l'article 202 LR pour les voies cantonales et à l'article 203 LR pour les voies communales. Selon cette dernière disposition, « pour les routes et chemins communaux, cette distance est fixée par voie de règlement communal » (al. 1) ; « en l'absence de prescriptions réglementaires, elle est de 2 mètres du bord de la chaussée ou du trottoir, pour les routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur et de 1.50 mètres pour les chemins et les pistes cyclables non établis dans la zone de protection d'une voie publique » (al. 2).

Comme on le voit, l'article 203 alinéa 2 LR impose des distances minimales de construction en bordure de routes communales si le législateur communal n'a pas légiféré comme l'y habilite l'alinéa 1 (cf. RVJ 2018 p. 3 consid. 3). Cette habilitation porte spécifiquement sur la distance à la voie publique communale en l'absence d'alignement. Autrement dit, le législateur communal peut fixer dans un règlement la distance que les constructions doivent respecter par rapport aux routes communales ; s'il ne le fait pas, ce sont les distances de l'article 203 alinéa 2 LR qui s'appliquent.

En l'occurrence, cette question de la distance à respecter par rapport aux voies publiques communales n'a pas été traitée par le législateur communal. En particulier, l'article 59 RCCZ, intitulé « Plan d'alignement », ne fixe aucune distance à respecter en l'absence d'un tel plan. Il prévoit en outre, à sa lettre h, un renvoi général au droit cantonal, dont on peut inférer qu'il concerne les situations non réglées par les lettres précédentes. Dans ces conditions, c'est à bon droit que les autorités précédentes ont considéré que les distances de l'article 203 alinéa 2 LR étaient applicables et que le projet autorisé était conforme aux prescriptions de cette disposition.

**3.4** Le recourant conteste cette interprétation des dispositions précitées. Selon lui, en l'absence d'alignement, les prescriptions du RCCZ sur les distances aux limites doivent s'appliquer avec une seule réserve : les distances minimales que prévoit l'article 203 alinéa 2 LR doivent être en tous les cas garanties. Ce raisonnement ne tient toutefois pas compte de la teneur de l'article 7 alinéa 4 LC, qui réserve l'application d'un régime légal particulier aux distances par rapport aux routes et duquel on peut objectivement déduire une claire distinction entre distance à la limite et distance à la voie publique. On voit d'ailleurs mal pour quels motifs la distance à la route devrait être la même que celle à la limite du fonds constructible voisin. En effet, contrairement à de tels fonds, la voie publique n'a en principe pas vocation à être bâtie de sorte que les exigences justifiant d'éloigner suffisamment les constructions de la limite du fonds voisin ne s'imposent pas de la même manière. Comme déjà dit ci-dessus (cf. *supra*, consid. 3.2), les règles en matière de distance à la voie publique ne poursuivent pas les mêmes objectifs que celles des autres distances légales ou réglementaires, édictées en première ligne dans l'intérêt des particuliers. Le cas concret en est un bon exemple, la nécessité d'éloigner le bâtiment projeté de cette route de quartier d'une distance minimale de quelque 9 m (distance frontale correspondant à la hauteur de construction en zone IC ; cf. art. 95 RCCZ) ne paraissant nullement s'imposer pour des motifs objectifs, que ceux-ci aient trait à la sécurité des usagers de la route ou au bien-être des occupants de la future construction. D'ailleurs, le recourant n'énonce aucun motif de ce type pour étayer son point de vue.

L'arrêt du Tribunal cantonal de 1994 (ACDP P 94/94 et P 95/94 du 25 novembre 1994 consid. 2) que cite le recourant pour appuyer son argumentation ne lui est d'aucun secours. En effet, dans cette affaire, le règlement communal prévoyait expressément qu'en bordure des voies publiques communales pour lesquelles aucun alignement n'était prescrit, les distances à respecter à la limite du domaine public étaient égales à celles prescrites entre constructions et limites de propriétés dans la zone intéressée. Or, il a

été déjà été dit que, dans le présent cas, le RCCZ ne prévoit aucune règle particulière de distance à la voie publique communale en l'absence de plan d'alignement (art. 59 RCCZ ; cf. *supra*, consid. 3.3). Ces deux situations ne sont donc pas comparables. Au surplus, la jurisprudence citée par le recourant est ancienne et a été rendue dans un contexte légal différent de celui qui a été rappelé au considérant 3.2.

En conclusion, les distances prévues à l'article 203 alinéa 2 LR étant seules déterminantes dans le cas particulier, le moyen pris d'une violation des distances à la limite fixées à l'article 95 RCCZ, inapplicables, tombe à faux (dans le même sens, en présence d'un alignement, cf. ACDP A1 12 334 précité consid. 4.3).

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

**4.2** Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être 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).

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

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

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_, à qui les dépens sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître M \_\_\_\_\_, pour X \_\_\_\_\_, à Maître N \_\_\_\_\_, pour Y \_\_\_\_\_, à la commune de A \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 3 décembre 2020.