

A1 24 251

**ARRÊT DU 25 MARS 2025**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Raquel Rio, greffière,

**en la cause**

**R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_**, recourants, représentés par Maître Guillaume Salman, avocat, à Sion

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS**, autorité attaquée, **COMMUNE DE T \_\_\_\_\_**, autre autorité, et **U \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_**, tiers concernés, représentés par Maître Christine Lovat, avocate, à Neuchâtel

(construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 14 décembre 2022 ; nouvel arrêt après renvoi du Tribunal fédéral

## Faits

**A.** A \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ sont copropriétaires de la parcelle n° xxx1 (1911 m<sup>2</sup>), plan n° 67, au lieu-dit « D \_\_\_\_\_ » de la commune de T \_\_\_\_\_ (ci-après : la commune). Ce bien-fonds est colloqué en zone d'habitat individuel de coteau sensible (IS) selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement des constructions et des zones (RCCZ) adoptés par le Conseil général le 21 juin 1988 et homologués par le Conseil d'Etat le 28 juin 1989.

R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_ sont copropriétaires de la parcelle n° xxx2, voisine, côté nord, de la n° xxx1.

**B.** Le 27 janvier 2020, U \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ (ci-après : U \_\_\_\_\_ et consorts) ont déposé auprès de la commune une demande d'autorisation de construire pour la réalisation de quatre villas jumelles avec couverts à voitures sur la parcelle n° xxx1. Publiée au Bulletin officiel (B. O.) n° xx du xx.xx 2020, cette requête a suscité, le 26 juin 2020, une opposition de R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_.

**C.** Le 19 novembre 2020, la commune a délivré un refus d'autorisation de construire motivé par les articles 25 LC et 44 RCCZ sur l'esthétique, car le projet s'apparentait, de son point de vue, à « une barre d'immeubles » et ne s'intégrait pas à l'espace bâti environnant.

**D.** Le 4 janvier 2021, U \_\_\_\_\_ et consorts ont recouru auprès du Conseil d'Etat.

**E.** Le 29 septembre 2021, la commune a approuvé la demande d'autorisation requise par U \_\_\_\_\_ et consorts le 27 janvier 2020 car le projet, entre-temps modifié, respectait à présent le droit des constructions.

**F.** Les 8 et 29 octobre 2021, R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_ ont déposé auprès du Conseil d'Etat une requête d'effet suspensif respectivement un recours à l'encontre de l'autorisation communale du 29 septembre 2021. Ils ont tout d'abord invoqué une violation de leur droit d'être entendus, car la commune ne les avait pas informés de la modification du projet intervenue. Au fond, ils ont estimé que le projet contrevenait aux prescriptions de la zone IS, car les villas projetées étaient contiguës (art. 95 RCCZ *a contrario*), et à diverses normes du droit des constructions, soit en particulier les articles 7 (distance à la limite), 11 (hauteur), 18 (indices), et 25 (intégration) LC.

**G.** Le 14 décembre 2022, le Conseil d'Etat a classé la requête d'effet suspensif et a rejeté le recours. Il a considéré que la commune, en ne transmettant pas les plans modifiés à R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_, avait violé leur droit d'être entendus. Ce nonobstant, la transmission de l'autorisation de construire du 29 septembre 2021 et la procédure de recours menée devant lui avaient remédié à ce manquement. En s'appuyant sur les plans et les informations du dossier, le Conseil d'Etat a estimé que le projet respectait la législation sur les constructions. En particulier, il a précisé que le droit cantonal et communal n'imposait pas de distance à la limite pour les murs de soutènement et les remblais. Du point de vue de l'esthétique, il a relevé que les villas projetées s'harmonisaient avec le bâti environnant, car elles étaient « particulièrement bien intégrées dans la pente » et que les couverts à voitures, en retrait, « allégeaient » le rendu visuel.

**H.** Le 6 février 2023, R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_ ont déféré céans la décision du Conseil d'Etat du 14 décembre 2022 en formulant les conclusions suivantes :

- « 1. Le recours est admis.
- 2. L'effet suspensif est accordé.
- 3. L'autorisation de construire accordée par le Conseil municipal en séance du 2 septembre 2021 est annulée, subsidiairement, la cause est renvoyée pour nouvelle décision.
- 4. En tout état de cause, les frais de procédure et de jugement, ainsi qu'une équitable indemnité pour les dépens de Mme R \_\_\_\_\_ et M. S \_\_\_\_\_, sont mis à la charge de U \_\_\_\_\_ et consorts et, subsidiairement, de l'Etat du Valais. »

A titre de moyen de preuve, R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_ ont requis l'édition par le Conseil d'Etat du dossier de la cause. Ils ont invoqué une violation de leur droit d'être entendus, car ils estimaient que la commune devait les informer de la modification du projet et que des gabarits devaient être mis en place (art. 9 RCCZ). Ils ont également soutenu que les plans du dossier étaient incomplets, ce qui ne leur permettait pas « de se faire une idée du projet claire et conforme à la réalité ». Au fond, ils ont, à nouveau, invoqué une violation des prescriptions de la zone IS relativement à l'ordre dispersé (art. 95 RCCZ) et des articles 7, 11, 18, 25 et 27 LC (modification du terrain naturel).

**I.** Par arrêt du 18 décembre 2023, la Cour de céans a rejeté le recours déposé par R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_. Elle a dénié à R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_ la qualité pour recourir relativement aux griefs avancés de violation de la distance à la limite (art. 11 LC) et de modification du terrain naturel (art. 27 LC), car ces critiques concernaient les parcelles n<sup>os</sup> xxx3 et xxx4, qui n'appartenaient pas aux recourants. Elle a également relevé que les incertitudes contenues dans les plans ne constituaient pas un motif

suffisant pour refuser l'autorisation de construire et que la pose de gabarits n'était pas obligatoire (art. 34 OC). Au fond, elle a précisé qu'un propriétaire pouvait construire sur un seul immeuble plusieurs bâtiments contigus, même en zone IS, et ce conformément à l'art. 22 LC. Enfin, après un examen des plans, elle a considéré que le projet respectait les articles 11, 18 et 25 LC.

**J.** Contesté par recours en matière de droit public du 1<sup>er</sup> février 2024, l'arrêt du 18 décembre 2023 a été annulé par le Tribunal fédéral dans un arrêt 1C\_88/2024 du 29 novembre 2024. Dans ce dernier, le Tribunal fédéral a considéré que R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_ disposaient d'un intérêt pratique à l'examen des griefs relatifs aux articles 7 et 27 LC, puisque leur admission pouvait conduire à ce que le projet ne soit pas réalisé ou le soit différemment. Par conséquent, le Tribunal fédéral a admis le recours et a renvoyé la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision.

**K.** Reprenant l'instruction de la cause (sous la référence A1 24 251), le Tribunal cantonal a, par courrier du 7 janvier 2025, indiqué à R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_ qu'il allait rendre un nouvel arrêt, sauf avis contraire de leur part avant le 31 janvier 2025. Cette ordonnance n'a suscité aucune réaction.

### **Considérant en droit**

**1.** Le présent arrêt fait suite à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_88/2024 précité, dans lequel cette juridiction a annulé l'ACDP A1 24 23 et a renvoyé la cause à la Cour de céans pour qu'elle rende une nouvelle décision dans le sens des considérants. Le Tribunal fédéral a considéré que les recourants étaient légitimés à se prévaloir d'une violation des articles 7 et 27 LC, quand bien même ces critiques se référaient à des parcelles qui ne leur appartenaient pas, car ils disposaient d'un intérêt pratique à ce que le projet ne soit pas réalisé ou le soit différemment. Partant, il a sommé le Tribunal de céans d'examiner la pertinence de ces griefs (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_88/2024 précité consid. 2.4, 2.5 et 3).

**2.** A titre de moyen de preuve, les recourants ont requis l'édition de l'intégralité du dossier. L'autorité attaquée ayant déposé l'entier de ces documents, la demande des recourants en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

**3.** Dans leur recours du 6 février 2023, les recourants ont invoqué une violation de l'art. 7 LC, car ils estimaient que le « local technique » situé à l'ouest de la maison 1 ne respectait pas la distance à la limite au droit de la parcelle voisine n° xxx4 (*recte* : n° xxx3 ; cf. p. 18 du recours du 6 février 2023, dossier A1 23 24, p. 19).

### **3.1**

**3.1.1** L'art. 8 al. 1 LC dispose que les communes fixent en principe une distance à la limite et entre bâtiments pour chaque type de zones de leur plan d'affectation. De même, elles déterminent en principe une distance réduite pour les annexes et les petites constructions. L'art. 7 al. 3 LC précise que les constructions souterraines ne sont pas soumises aux règles sur les distances et qu'elles peuvent être réalisées en limite de propriété. L'art. 91 RCCZ reprend en substance l'art. 7 al. 3 LC. Le Message de l'OC précise que les constructions partiellement souterraines ne bénéficient d'aucun régime particulier et qu'elles doivent respecter les distances ordinaires (Message du Conseil d'Etat accompagnant l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017, commentaire *ad art.* 6).

**3.1.2** L'art. A1-2.4 AIHC énonce qu'une construction souterraine correspond à une construction qui, à l'exception de l'accès et des garde-corps, se trouve entièrement au-dessous du terrain de référence ou du terrain excavé. Cette définition se retrouve également à l'art. 6 al. 1 OC. L'art. A1-2.5 AIHC indique qu'une construction qui ne dépasse pas la hauteur admise au-dessus du terrain de référence ou du terrain excavé est une construction partiellement souterraine. Les constructions partiellement souterraines peuvent en partie dépasser le terrain de référence ou le terrain excavé. Le droit cantonal précise dans quelle mesure (cf. commentaires de l'AIHC du 3 septembre 2013 [ci-après : commentaires AIHC], p. 5 ; cf. ég. annexe 2 AIHC, figure 2.4 et 2.5). Ni la législation ni la législation communale ne comportent de disposition sur les constructions partiellement souterraines.

La distinction entre constructions souterraines et constructions partiellement souterraines vise à en permettre un traitement différencié, notamment en matière de distances. Ainsi, les constructions souterraines et les constructions partiellement souterraines peuvent-elles bénéficier de distances à la limite réduites, ou être affranchies de toute distance à la limite (cf. commentaires AIHC, p. 5).

**3.2** En l'occurrence, la maison 1 est constituée de deux étages. Le « rez supérieur » comprend l' « entrée et bureau », trois « chambres » et une « salle de bains », tandis que le « rez inférieur » comprend la « cuisine », le « séjour » et l' « espace parents ». Le

« local technique » représente une pièce accolée au bâtiment principal, à l'ouest, au niveau du rez inférieur. Il mesure ~7 m<sup>2</sup> (2.2 mètres x 3.2 mètres) et est accessible uniquement au moyen d'une porte extérieure (cf. plans n<sup>os</sup> 100 01, 100 02, 100 05 et 200 03, dossier du Conseil d'Etat déposé dans la cause A1 23 24 [ci-après : dossier du CE], p. 24, 28, 31 et 32).

Au « rez inférieur », le « local technique » se situe, au niveau de la longueur de la façade « ouest » de la maison 1, après la fenêtre s'ouvrant sur le « séjour ». Il s'étend sur ~ 3.2 mètres de long. Au « rez supérieur », sur ce même plan, la pièce « démarre » dans la chambre 1 et s'« achève » au niveau de la salle de bains, à proximité de ce qui s'apparente à un conduit d'aération. Si l'on rapporte ces points de mesure sur le plan n<sup>o</sup> 100 04, qui illustre les façades « sud et ouest », on constate que les quatre façades du « local technique » se trouvent au-dessus et au-dessous du sol naturel, qui est délimité par un traitillé rouge (cf. plan n<sup>o</sup> 100 04, dossier du CE, p. 29). Cette observation est confirmée par une comparaison des cotes d'altitude figurant sur ce même document. En effet, le plan de la façade « sud » représente le local technique à une altitude de 571.95 mètres à son point le plus bas, à savoir au niveau de la porte d'accès. Le local culmine à ~ 574.95 mètres, dès lors que sa hauteur est d'environ 3 mètres, d'après une mesure à la règle. La transposition de ces chiffres sur le plan de la façade « ouest », qui contient également la cote d'altitude de 571.95 mètres, démontre le caractère semi-enterré de la pièce. Il s'agit là d'une construction partiellement souterraine au sens de l'art. A1-2.5 AIHC. Le remblayage de trois des quatre côtés du « local technique », de manière à ne laisser apparente que la façade « sud » qui comporte la porte d'accès, n'apparaît pas déterminant, contrairement à ce qu'affirment les recourants et la commune (cf. dossier A1 23 24, p. 76 et 99). En effet, le commentaire de l'AIHC précise que « les remblais ne peuvent servir à conférer le statut de constructions souterraines à des constructions situées au-dessus du terrain de référence » (cf. commentaires AIHC, p. 4). Quant à l'argument du Conseil d'Etat, selon lequel « une distance minimale des murs de soutènement et des remblais par rapport aux limites de propriété n'est prévue dans aucune disposition du droit cantonal des constructions ou du RCCZ », ce dernier est dénué de fondement (cf. consid. 3.6 de la décision litigieuse, dossier A1 23 24, p. 49). En effet, de par ses caractéristiques, le « local technique » litigieux ne peut pas être assimilé à un mur, puisqu'il constitue une pièce à part entière, qui mesure 7 m<sup>2</sup>.

Comme évoqué *supra* (cf. consid. 3.1.1), les constructions partiellement souterraines sont tenues de respecter les distances aux limites ordinaires. Pour la zone IS, l'art. 95 RCCZ indique que les constructions doivent respecter une distance à la limite latérale

minimale de 5 mètres. Le plan de situation du projet indique que la maison 1 se situe à une distance oscillant entre 5.52 et 5.56 mètres de la parcelle voisine n° xxx3 (cf. plan de situation, dossier du CE, p. 22). La maison 1, sans le « local technique » accolé, respecte donc de peu la distance à la limite latérale. Le « local technique » présente 2.2 mètres de large (cf. plans n<sup>os</sup> 100 01 et 200 03, dossier du CE, p. 24 et 28). Par conséquent, on comprend aisément que cette pièce ne respecte pas la distance à la limite latérale minimale de 5 mètres, dès lors que celle-ci est réduite à ~ 3.36 mètres (pour le calcul de la distance à la limite, cf. art. 7 al. 1 LC ; art. A1-3.2 et A1-3.3 AIHC ; cf. ég. annexe 2 AIHC figure 7.1).

Le « local technique » comporte une surface utile secondaire ([ci-après : SUS] ; pour la définition d'une SUS, cf. norme SIA 416, éd. 2003, « Surfaces et volumes des bâtiments », ch. 2.1.1.2). De par son affectation et ses dimensions, on peut se demander si cette pièce constitue une annexe au sens de l'art. 7 al. 1 OC. En effet, cette délimitation revêt une importance particulière, car, pour ce type de construction, les communes sont libres de prévoir une distance à la limite réduite (art. 8 al. 1 LC). Cette question peut toutefois demeurer ouverte, dès lors que le RCCZ de la commune ne contient pas de disposition particulière quant à la distance à la limite des annexes (cf. notamment art. 86 RCZZ *a contrario*).

Par conséquent, le grief relatif à l'art. 7 LC s'avère pertinent et son admission entraîne celle du recours, sans qu'il soit nécessaire d'analyser le bien-fondé de l'art. 27 LC (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

La Cour précise toutefois que, sur la base d'un examen sommaire commandé par l'admission du premier grief, le projet s'avère *a priori* conforme à l'art. 27 LC. En effet, les modifications du terrain naturel envisagées se révèlent usuelles s'agissant de constructions sur des terrains en pente et les remblais, qui consistent en des terrassements d'environ 1 mètre de haut, à l'exception du local technique litigieux, apparaissent modérés (cf. plans n<sup>os</sup> 100 02 et 100 05, dossier du CE, p. 31-32). Ces aménagements seront par ailleurs entièrement végétalisés (cf. plans n<sup>os</sup> 200 01 et 200 02, dossier du CE, p. 25-27). Du reste, les considérations d'ordre esthétique relèvent avant tout des autorités locales, lesquelles disposent en la matière d'un grand pouvoir d'appréciation. Or, les recourants ne parviennent pas à démontrer en quoi l'évaluation de la commune, confirmée par le Conseil d'Etat, est erronée, étant du reste précisé que la commune n'a pas hésité à refuser la première version du projet, car il ne s'intégrait pas à l'environnement bâti alentours (cf. art. 25 LC ; 44 RCCZ ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_481/2023 du 26 mars 2024 consid. 2.1.3 et les références citées).

4. Vu l'issue de la cause, les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA). Les recourants, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à une indemnité de dépens à la charge de U \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ (art. 91 al. 1 LPJA). Eu égard à l'activité déployée par leur mandataire lors des deux instances, qui a principalement consisté en la rédaction d'une requête d'effet suspensif du 8 octobre 2021 (4 pages), d'un recours au Conseil d'Etat du 29 octobre 2021 (9 pages), d'une détermination du 22 février 2022 (19 pages), de deux déterminations des 7 juin 2022 (20 pages) et 2 septembre 2022 (4 pages), d'un recours au Tribunal cantonal du 6 février 2023 (36 pages), de deux déterminations des 12 mai 2023 (13 pages) et 7 septembre 2023 (3 pages) et d'un courrier du 9 janvier 2025 (1 page), les dépens sont arrêtés à 4000 francs (TVA et débours compris ; art. 4 et 39 LTar). Quant à U \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_, ils supportent leurs frais d'intervention.

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

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 14 décembre 2022 est annulée.
3. Il n'est pas perçu de frais.
4. U \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ verseront, solidairement entre eux, 4000 fr. à R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_, à titre de dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Guillaume Salman, avocat à Sion, pour R \_\_\_\_\_ et S \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat, à Sion, à la commune de T \_\_\_\_\_, et à Maître Christine Lovat, avocate à Neuchâtel, pour U \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_.

Sion, le 25 mars 2025