

A1 19 193

**ARRÊT DU 28 MAI 2020**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant,

**en la cause**

X et Y \_\_\_\_\_, recourants, représentés par Maître M \_\_\_\_\_,

**contre**

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, COMMUNE DE Z \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître N \_\_\_\_\_, et A \_\_\_\_\_ et B \_\_\_\_\_, tiers concernés, représentés par Maître O \_\_\_\_\_,

(construction)

recours de droit administratif contre la décision du 28 août 2019

## Faits

**A.** Le 20 mars 2018, A et B \_\_\_\_\_ ont déposé une demande d'autorisation de construire une maison familiale sur le n° yy1, parcelle dont ils sont copropriétaires au lieu-dit « C \_\_\_\_\_ », à Z \_\_\_\_\_. Ce terrain de 554 m<sup>2</sup> est rangé en zone de faible densité selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal de construction (ci-après : RCC) de Z \_\_\_\_\_ approuvés par le Conseil d'Etat le 24 octobre 1984. L'indice d'utilisation fixé par le RCC est de 0.3 ; il correspond à un indice brut d'utilisation du sol (IBUS) de 0.5 (cf. le tableau de conversion annexé à l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 [OC ; RS/VS 705.100]). Le projet se décline en deux bâtiments implantés parallèlement à 6 m 39 l'un de l'autre (cf. plan de situation du 19 septembre 2017 modifié le 7 mars 2018 ; plan A1.0 des distances au sol). Situé au sud de la parcelle, le volume principal (14 m 80 x 5 m 91, hauteur au faite 8 m 40) abrite l'habitation. Le volume secondaire (14 m 80 x 3 m 18, hauteur au faite 6 m 34) est prévu dans la portion nord ; il se présente comme une annexe comprenant un garage pour une voiture et différents locaux (cave, local technique, local à outils, etc.). Tous deux sont coiffés d'une toiture à deux pans.

La publication de la demande au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2018 a suscité deux oppositions, dont l'une de X et Y \_\_\_\_\_, voisins directs sur la parcelle n° yy2, contiguë à l'ouest du n° yy1.

En séance du 24 juillet 2018, le conseil municipal de Z \_\_\_\_\_ a délivré l'autorisation de construire et a rejeté les oppositions.

**B.a** Le 10 octobre 2018, X et Y \_\_\_\_\_ ont recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant à l'annulation du permis de bâtir. A l'appui de cette conclusion, ils faisaient valoir que le dossier mis à l'enquête était lacunaire. Selon eux, l'extrait du registre foncier de la parcelle concernée par la construction et le calcul justificatif de l'IBUS faisaient défaut. En outre, les hauteurs du couvert et des palissades n'étaient pas précisées. Le dossier ne permettait pas non plus de savoir si l'accès prévu était ou non déjà construit. Sur le fond, X et Y \_\_\_\_\_ soutenaient que les espaliers prévus au sud de la parcelle étaient insuffisamment éloignés du chemin de D \_\_\_\_\_ (n° yy3). Ils arguaient également d'une violation de l'IBUS de 0.5 applicable dans la zone considérée. Le patio n'avait pas été pris en compte alors qu'il devait l'être, ce qui relevait l'IBUS à la valeur excédentaire de 0.58. Enfin, ils estimaient que l'aspect extérieur de la construction, de même que son orientation,

détonnaient avec les bâtiments environnants. Le projet violait ainsi l'article 66 du RCC relatif à la protection des sites.

Dans sa réponse du 5 novembre 2018 proposant le rejet du recours, la commune de Z \_\_\_\_\_ a, par le biais de son avocat, assuré que le dossier mis à l'enquête publique était complet. Il comprenait, en particulier, le plan A5.0 relatif au calcul de l'IBUS, qui prouvait que le projet était réglementaire sur ce point. Elle a précisé que l'extrait du registre foncier avait été versé au dossier après l'opposition, ce qui avait eu un effet guérisseur. Les dimensions de la palissade n'étaient, certes, pas indiquées, mais les plans à l'échelle permettaient de mesurer cet aménagement. Celui-ci servait à cacher le passage entre le bâtiment principal et le bâtiment secondaire. Il ne s'agissait pas d'un couvert reliant les deux bâtiments, mais d'une simple clôture créant quelque intimité du côté du jardin, sans toit ni couvert. La voie d'accès était existante et desservait les parcelles n<sup>os</sup> yy4 et yy5 voisines. Enfin, les critiques d'esthétique étaient purement subjectives de l'avis de la commune de Z \_\_\_\_\_, pour qui « la maison la plus différente du quartier n'[était] autre que celle des recourants ». En tout état de cause, la forme et les matériaux ne juraient pas.

Le 16 novembre 2018, les époux A et B \_\_\_\_\_ ont conclu au rejet du recours. Ils ont contesté que le dossier fut incomplet, ont précisé que la route d'accès était déjà construite et que si la hauteur du couvert et de la palissade n'était pas indiquée sur les plans, elle se déduisait de ceux-ci, dessinés à l'échelle. Sur le fond, ils ont notamment indiqué que les espaliers et les arbres figurant sur le plan A1.1 relatif aux aménagements extérieurs n'avaient qu'une vocation illustrative. Ils ne faisaient pas partie de la demande d'autorisation de construire, raison pour laquelle les essences et les dimensions n'avaient pas été précisées et ne ressortaient pas des plans.

Le 28 novembre 2018, comme ils l'avaient annoncé le 16, les époux A et B \_\_\_\_\_ ont versé en cause une version des plans A1.1, A1.2 et A5.0, tous datés du 14 novembre 2018, sur laquelle les arbres et les espaliers avaient été supprimés.

X et Y \_\_\_\_\_ ont répliqué, les 21 et 22 janvier 2019, en maintenant leurs différents griefs et en déposant un extrait de registre foncier actualisé du bien-fonds des époux A et B \_\_\_\_\_. Ils se sont notamment plaints de l'existence de plusieurs versions successives du plan A5.0 relatif à l'IBUS et de plusieurs calculs de cet indice (plan du 7 mars 2018 approuvé ; IBUS de 0.4 [dossier communal, onglet 2] ; plan du 8 février 2018 transmis dans le cadre de la consultation des services cantonaux ; IBUS de 0.41 [dossier communal, onglet 5] ; plan du 14 novembre 2018 versé en cause le 28 novembre 2018 par les requérants ; IBUS de 0.49 [dossier du CE, p. 91]). Selon eux, le nouveau plan corrigé des

aménagements extérieurs constituait une modification non négligeable du projet qui, ajoutée aux autres lacunes du dossier, imposait de répéter la procédure d'autorisation de construire. Dans la négative, le bien-fondé initial de leurs critiques devait être pris en considération dans la répartition des frais et dépens.

La commune de Z \_\_\_\_\_ est restée sur sa position le 20 février 2019, en se référant à sa décision et à sa réponse au recours.

Le 21 février 2019, les époux A et B \_\_\_\_\_ ont précisé que l'extrait du registre foncier qui avait été joint au dossier de la demande d'autorisation de construire était à jour. Comme cela ressortait du nouvel extrait produit ultérieurement par les recourants, d'autres servitudes, qui n'affectaient en rien le dossier, avaient été inscrites au registre foncier après le dépôt de la demande. Pour le calcul de l'IBUS, ils ont expliqué qu'il fallait se référer au plan A5.0 du 7 mars 2018. Celui daté du 14 novembre 2018 démontrait simplement que, même si toutes les surfaces du bâtiment secondaire étaient fermées sur tous les côtés, l'IBUS serait toujours respecté.

X et Y \_\_\_\_\_ se sont encore déterminés les 15 mars et 19 avril 2019.

Le 9 mai 2019, à la demande de l'organe d'instruction, la commune de Z \_\_\_\_\_ a déposé un dossier photographique du quartier en cause (dossier du CE, p. 133 à 152). Ce document a été transmis aux parties le 16 mai 2019.

**B.b** Par décision du 28 août 2019 expédiée le 2 septembre, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Cette autorité a constaté que, lorsqu'il avait statué sur la demande d'autorisation de construire litigieuse le 24 juillet 2018, le conseil municipal avait connaissance d'un dossier complet comprenant l'extrait du registre foncier sur lequel figurait le sceau « reçu le 15 mars 2018 ». Le calcul de l'IBUS ressortait du plan du 7 mars 2018 A5.0 revêtant également la mention « reçu le 15 mars 2018 ». Au niveau des accès, le plan de situation du 7 mars 2018 montrait que la parcelle n° yy1 jouxtait le chemin de D \_\_\_\_\_. Une servitude de passage à pied pour tous véhicules en faveur des parcelles avoisinantes était mentionnée dans l'extrait du registre foncier. Si ces documents n'avaient pas pu être consultés par les recourants lors de l'enquête publique, ils avaient pu être visualisés lors de la procédure de recours, de sorte qu'une éventuelle violation de leur droit d'être entendus aura été réparée. Le Conseil d'Etat a ensuite retenu que le plan A1.1 représentait une palissade reliant les deux bâtiments, non pas un couvert, et que la hauteur de la palissade pouvait être mesurée sur le plan de la façade est A4.4. Quant à l'espalier, il apparaissait sur le plan des aménagements extérieurs, mais pas sur ceux des façades. L'espalier n'avait toutefois pas d'incidence sur les règles en matière de distances à la limite, qui ne s'appliquaient qu'à une

façade dans le sens courant d'enveloppe externe d'un bâtiment. Le calcul de l'IBUS figurant sur le plan A5.0 du 7 mars 2018 démontrait que l'indice de 0.5 était respecté. Contrairement à ce que soutenaient X et Y \_\_\_\_\_, le patio constituait une surface ouverte et n'avait donc pas à être compté. Enfin, la zone de faible densité ne fixait qu'une seule exigence d'ordre esthétique, relative à la toiture, soit « toits à pans ». Elle laissait les constructeurs libres au sujet des teintes de la couverture et des façades. Le projet querellé respectait ces réquisits avec une toiture à deux pans pour les deux bâtiments, dont l'orientation sur la parcelle n° yy1 présentait une cohérence esthétique. L'architecture demeurait contemporaine avec une conception qui permettait de bénéficier d'un patio protégé par une palissade et des arbres. En utilisant du bois pour les façades avec une teinte anthracite pour la couverture et des stores gris, les requérants avaient utilisé des matériaux classiques qui ne dénaturaient pas l'endroit. En outre, le dossier photographique versé au dossier révélait un environnement bâti hétéroclite avec plusieurs maisons récentes et de conception moderne. Le quartier ne présentait donc aucune caractéristique particulière sous l'angle esthétique.

**C.** Par mémoire du 3 octobre 2019, X et Y \_\_\_\_\_ ont porté leur cause céans en concluant principalement à l'annulation de l'autorisation de construire, subsidiairement au renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de leurs conclusions, ils persistent à se plaindre du fait que le dossier mis à l'enquête était lacunaire et à arguer d'une violation de leur droit d'être entendus. De leur point de vue, cette violation ne pouvait pas, eu égard à sa gravité, être réparée dans la procédure de recours administratif. Au titre de la constatation des faits, X et Y \_\_\_\_\_ reprochent au Conseil d'Etat d'avoir retenu que seule une palissade reliait les deux bâtiments, et non pas un couvert, qui ressortait pourtant des plans. Pour le reste, ils dénoncent le caractère à leur sens évolutif du projet sous l'angle des aménagements extérieurs et de l'IBUS, qui n'était pas respecté dès lors que le patio devait être pris en compte, contrairement à ce qu'avait retenu le Conseil d'Etat. Ils maintiennent que les espaliers avaient été prévus trop près de la voie publique et réitèrent leurs griefs en matière d'esthétique. Enfin, ils estiment en substance que leurs critiques, justifiées, avaient permis de faire évoluer un projet « incomplet et bancal », ce dont le Conseil d'Etat aurait dû prendre en compte dans la fixation des frais et dépens. A titre de moyens de preuve, ils sollicitent l'édition des dossiers des autorités précédentes et la mise en œuvre d'une inspection des lieux. Ils proposent, en outre, l'interrogatoire des parties. Ils ont encore réservé l'aménagement d'une expertise.

Le 23 octobre 2019, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours. La commune de Z \_\_\_\_\_ en a fait de même, le 5 novembre 2019, en se référant à sa décision et à ses écritures antérieures.

Les époux A et B \_\_\_\_\_ ont conclu au rejet du recours, le 5 novembre 2019. Ils ont notamment répété que les arbres et espaliers figuraient sur le plan A.1.1 à titre illustratif et se sont référés au nouveau plan A1.1 du 14 novembre 2018 qu'ils avaient versé en cause par souci de clarté. Ils ont aussi confirmé « ce qui semble ressortir clairement des plans, à savoir que la palissade n'est pas surmontée d'une toiture et qu'il ne saurait par conséquent être question d'un couvert entre les deux corps de bâtiments ».

Le 14 novembre 2019, X et Y \_\_\_\_\_ ont maintenu leurs conclusions, en suggérant que le bâtiment secondaire se composait de plusieurs petites constructions accolées pour lesquelles le conseil municipal avait « réduit à zéro les distances », sans aucune publication des dérogations que cela impliquait.

L'instruction s'est close le lendemain par la communication de cette écriture aux époux A et B \_\_\_\_\_ ainsi qu'aux autorités précédentes.

Les autres faits importants à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

### **Considérant en droit**

**1.1** La conclusion en annulation de la décision d'autorisation de construire n'est pas recevable, sauf à la comprendre comme visant celle du Conseil d'Etat. En effet, ce prononcé sur recours s'est substitué à celui du conseil municipal de Z \_\_\_\_\_ en vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif (art. 47 et 60 de loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Il demeure ainsi seul attaquant. Sous cette précision, il convient d'entrer en matière (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA).

**1.2** Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, comprenant celui de la commune de Z \_\_\_\_\_. Les requêtes correspondantes des recourants sont donc satisfaites. Il n'est en revanche pas nécessaire d'inspecter les lieux. Le dossier photographique déposé par l'autorité communale durant l'instance précédente permet, en effet, de se faire une idée suffisante du quartier en cause et de ses caractéristiques. Le Tribunal renoncera également à interroger les parties, celles-ci ayant eu tout loisir de s'exprimer par écrit. Il ne se justifie

pas non plus d'administrer l'expertise réservée par les recourants, la Cour étant à même de lire les plans du projet, qui sont clairs, et de trancher leurs griefs en matière d'IBUS. Ces offres de preuves sont donc rejetées par appréciation anticipée de leur utilité (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

**2.1** En premier lieu, les recourants se plaignent, comme ils l'avaient fait devant l'autorité précédente, du caractère selon eux lacunaire du dossier mis à l'enquête publique par les époux A et B \_\_\_\_\_. Ils maintiennent que tant l'extrait du registre foncier que les indices applicables dans la zone, avec les calculs justificatifs s'y rapportant, n'y figuraient pas, alors que ces documents doivent normalement accompagner la demande d'autorisation de construire (cf. art. 24 al. 3 let. d, respectivement 26 al. 1 let. j OC).

**2.2** En l'espèce, il sied d'abord de relever que le dossier communal déposé comprend formellement les pièces susmentionnées. Quant au calcul de l'IBUS, il ressort valablement du plan A5.0 du 7 mars 2018, quoi qu'en disent les recourants. Ensuite, force est de constater, avec le Conseil d'Etat, que tant ce plan que l'extrait du registre foncier comportent la mention « reçu le 15 mars 2018 ». Or, cette date est antérieure au dépôt public du projet, intervenu par avis inséré au B.O. du xxx 2018. Partant, il est étonnant que ces documents n'aient pas fait partie du dossier mis à la disposition du public durant le délai d'enquête. Certes, devant le Conseil d'Etat, le mandataire de la commune de Z \_\_\_\_\_ a affirmé que l'extrait de registre foncier avait été versé au dossier postérieurement à la mise à l'enquête. Cette affirmation se trouve toutefois contredite par la date du 15 mars 2018 apposée sur l'extrait en question. Quant à l'extrait que les recourants ont annexé à leur réplique du 21 janvier 2019, il fait état de servitudes inscrites le 26 avril 2018, soit postérieurement au dépôt de la demande d'autorisation de construire et à la mise à l'enquête du projet. Cela ne change toutefois rien au fait que l'extrait déposé par les époux A et B \_\_\_\_\_ était, à ce moment-là, à jour. L'on relèvera, au surplus, que les recourants ne soutiennent nullement que les nouvelles servitudes affecteraient d'une quelconque manière le projet litigieux.

**3.1** Le Conseil d'Etat a jugé qu'en tout état de cause, une violation du droit d'être entendu avait été guérie en procédure de recours administratif puisque les pièces prétendument manquantes avaient pu être visualisées. Les recourants contestent cette appréciation. De leur point de vue, l'absence des documents mentionnés plus haut, ainsi que « la flagrante évolution du dossier » - les recourants se réfèrent à cet égard à la question des aménagements extérieurs et au calcul de l'IBUS, problématiques traitées sous considérants 7.3 et 8.3 ci-après -, constitueraient des vices non réparables.

**3.2** Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle dont la violation doit, en principe, entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 135 I 187 consid. 2). Une violation de ce droit en instance inférieure peut cependant être réparée lorsque l'intéressé a eu la faculté de se faire entendre en instance supérieure par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 134 I 331 consid. 3.1). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2).

**3.3** En l'occurrence, les recourants ne contestent pas avoir eu la faculté de consulter l'extrait de registre foncier et le plan A5.0 relatif à l'IBUS durant la procédure de recours administratif menée devant le Conseil d'Etat, qui a revu l'affaire avec un plein pouvoir d'examen (art. 47 LPJA). Les écritures qu'ils ont déposées durant l'instance précédente montrent qu'ils ont pu valablement s'exprimer à ce propos. Au regard de la jurisprudence (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C\_915/2013 du 6 octobre 2014 consid. 5.2 et 1C\_533/2012 du 12 septembre 2013 consid. 2.2), l'absence alléguée d'un extrait de registre foncier et d'un calcul de densité dans le dossier déposé à l'enquête publique représente une atteinte de peu de gravité au droit d'être entendu. Cette appréciation est d'autant moins contestable que X et Y \_\_\_\_\_ ont eux-mêmes joint (pièce 3) à leur opposition un extrait du registre foncier - qui est un document accessible au public - de la parcelle des époux A et B \_\_\_\_\_. C'est dire qu'ils n'ont subi aucun inconvénient de l'irrégularité qu'ils dénoncent de manière purement formaliste. En outre, il appert de leur opposition que l'absence alléguée de calcul de l'IBUS ne les a pas empêchés de discuter concrètement cette problématique. Dans ces conditions, un éventuel vice aura été valablement réparé au stade précédent de la procédure, où aucun dossier « diamétralement opposé » à celui de mise à l'enquête n'a été présenté au Conseil d'Etat, contrairement à ce qu'affirment encore les recourants. L'on ajoutera qu'un renvoi de la cause à la commune de Z \_\_\_\_\_ pour les motifs relevés ci-dessus aurait incontestablement constitué une vaine formalité et allongé inutilement la procédure. Ces premiers griefs formels doivent être en conséquence rejetés.

**4.1** Les recourants persistent céans à se plaindre du fait que des informations contradictoires auraient été données à propos de l'accès à la parcelle des époux A et B \_\_\_\_\_. A les entendre, il n'était pas possible de savoir si cet accès était déjà réalisé ou non, les plans mentionnant une route construite alors qu'il était indiqué, dans la formule préimprimée d'autorisation de construire, « accès véhicule à créer ».

**4.2** Ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat, la demande doit notamment indiquer l'accès à la parcelle depuis la voie publique la plus proche et la garantie de l'accès en cas d'utilisation d'une parcelle appartenant à un tiers (art. 26 al. 1 let. i OC). En outre, les voies publiques, les accès existants ou projetés, les équipements du terrain, l'accès routier ou piétonnier doivent être indiqués sur le plan de situation d'après l'article 28 alinéa 1 lettre e OC.

**4.3** Dans le cas particulier, le plan de situation montre que la parcelle des époux A et B \_\_\_\_\_ est desservie par le chemin de D \_\_\_\_\_ (n° yy3), voie publique qui la jouxte sur son côté sud-est. En outre, l'accès à la parcelle n° yy1 ressort valablement des plans A1.0 et A1.2. Il se situe à l'est de celle-ci et les extrait de registre foncier font état de servitudes d'accès. Le dossier décrit donc de manière compréhensible la configuration et les modalités de l'accès à la parcelle des époux A et B \_\_\_\_\_. Pour le reste, ces derniers, ainsi que la commune de Z \_\_\_\_\_, ont pris la peine de préciser aux recourants - qui sembleraient pourtant bien placés pour le savoir en habitant sur place - que l'accès était existant puisqu'il desservait des parcelles voisines (cf. ég. photographies déposées par la commune de Z \_\_\_\_\_ en pages 145 et 146 du dossier du Conseil d'Etat). Dès lors, leurs critiques sont injustifiées.

**5.1** Dans un grief relevant de la constatation des faits (art. 78 let. a LPJA), les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir retenu qu'une palissade reliait les deux bâtiments et non un couvert. Ils font à cet égard remarquer que les deux couverts des entrées des deux bâtiments se font face, qu'ils sont reliés par trois lignes de traitillés sur les plans, représentant des lignes de toit, le tout dans une zone grisâtre. Il y avait donc bel et bien une liaison physique, assurée par le couvert, entre le bâtiment principal et son annexe. Les recourants signalent que le plan A4.4 dessine d'ailleurs un rectangle blanc non défini liant aussi les deux corps ; ce couvert serait ainsi relié à la palissade.

**5.2** Il faut reconnaître une certaine confusion autour de ces installations, les parties au litige et les autorités précédentes ne parlant, semble-t-il, pas des mêmes objets ou alors ne s'entendant pas sur la notion de couvert. Les plans approuvés, par contre, sont clairs. D'abord, les plans A4.0 (maison façade sud) et A4.3 (annexe façade nord) permettent de constater que la palissade n'est, elle-même, pas surmontée ou liée à un couvert, contrairement à ce que laissent entendre les recourants. La surface quadrillée visible sur le plan A1.1, comprise entre la palissade et les deux bâtiments, ne constitue donc pas un espace couvert. Ensuite, force est de constater, sur le plan A4.0, la présence d'un couvert - d'ailleurs signalé comme tel - au niveau de l'entrée de l'habitation. Il s'agit d'un aménagement triangulaire, large d'environ 1 mètre 70 et haut de quelque 75 cm, qui se retrouve à l'opposé, sur la façade nord du volume secondaire (cf. plan A.4.3, avec là aussi

l'indication « couvert »). Cette structure ressort aussi du plan A4.4 des façades est : on constate qu'elle abrite le chemin d'accès reliant l'habitation et l'annexe. Sa présence résulte encore des traitillés correspondant aux lignes de toiture et des traits continus visibles sur les plans A1.1, A1.2, A2.0, A2.1, A5.0 respectivement A2.1, A2.3.

**5.3** Cela étant, dans la mesure où elle nierait l'existence de cet aménagement ainsi défini et que les plans approuvés désignent par « couvert », force serait d'admettre que la décision attaquée constaterait les faits de manière inexacte. Reste que le Tribunal revoit librement les faits et le droit (art. 78 let. a LPJA). L'inexactitude dénoncée par les recourants aura donc été redressée en toute hypothèse. Pour le reste, les recourants n'arguent d'aucune illégalité du projet en lien avec cette structure. L'on ne voit effectivement pas sous quel aspect il pourrait l'être. Ce passage couvert n'a aucun côté fermé et se révèle ainsi sans incidence au niveau de l'IBUS. Il pourrait tout au plus influencer l'appréciation esthétique de la construction. L'on verra toutefois plus loin (*infra* consid. 10) que, sous cet angle, une censure de la construction projetée n'entre pas en ligne de compte. Le grief s'avère donc inopérant.

**6.** Les recourants critiquent encore l'absence d'indications des dimensions de la palissade. Ils ne prétendent toutefois pas que l'OC (cf. son art. 29) exigerait qu'elles ressortent expressément des plans. Quoi qu'il en soit, la hauteur de la palissade peut être mesurée sans aucune difficulté sur les plans du projet, qui sont à l'échelle, ainsi que l'a signalé le Conseil d'Etat en se référant au plan de la façade est A4.4 (cf. ég. plans A.40 et A.4.3). Il en va de même du couvert dont il a été question précédemment. Partant, le moyen tombe à faux.

**7.1** Dans le même ordre d'idées, les recourants reprochent au projet de ne pas fournir de précisions quant aux espaliers prévus. Ils signalent à ce propos que, sur les plans agréés par la commune de Z \_\_\_\_\_, les espaliers se situent à une distance insuffisante de la voie publique.

**7.2** De manière générale, l'article 29 alinéa 1 OC exige du requérant qu'il fournisse les documents nécessaires à la compréhension du projet et à la vérification du respect des prescriptions applicables. La demande doit notamment fournir des indications sur les aménagements extérieurs, comprenant les mouvements de terre, talus, murs de soutènement, clôtures fixes, places et accès (avec un profil en long), ainsi que les haies et plantations à proximité des routes (art. 29 al. 1 let. d OC). Ainsi que le relèvent les recourants, les murs, clôtures, haies vives et plantations en bordure de routes selon la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1) sont soumis à autorisation de construire en vertu de l'article 16 alinéa 1 lettre c chiffre 14 OC. Intitulé « Plantations d'arbres », l'article 171

alinéa 1 LR prévoit qu'il ne peut être planté sur les fonds bordiers des voies publiques aucun arbre fruitier à moins de 3 mètres le long des routes de plaine et à moins de 2 mètres le long des routes de montagne et aucun arbre forestier (noyers et châtaigniers compris), à moins de 5 mètres des limites de la voie publique. Pour les espaliers, les arbres à basse tige et les arbustes, la distance est de 2 mètres.

**7.3** En l'espèce, il ressort du plan A1.1 du 7 mars 2018 approuvé relatif aux aménagements extérieurs que des espaliers ont été prévus par les requérants et dessinés à 60 cm du bord du chemin de D \_\_\_\_\_, ce qui contrevient à l'article 171 alinéa 1 LR. Le Conseil d'Etat n'a pas relevé cette irrégularité. Il s'est borné à prétendre que les dimensions des espaliers n'étaient pas indiquées, mais que cela importait peu du moment que les distances à la limite se mesuraient uniquement sur une façade dans le sens courant d'enveloppe externe d'un bâtiment (p. 2 6<sup>e</sup> § de la décision attaquée). Cette argumentation ne répond pas à la critique, pertinente, des recourants. Quant aux époux A et B \_\_\_\_\_, ils maintiennent que les arbres et les espaliers n'avaient qu'une vocation illustrative, ainsi qu'il en ressortait des différents échanges intervenus durant la procédure de recours administratif. Ils se réfèrent à cet égard au nouveau plan A1.1 daté du 14 novembre 2018 dénué de végétation qu'ils ont déposé, par « souci de clarté », durant l'instance précédente. Cette ligne de défense ne convainc pas attendu que le plan litigieux est précisément celui des aménagements extérieurs, soit un document censé permettre à l'autorité de se prononcer notamment sur l'admissibilité de haies et de plantations à proximité des voies publiques. De fait, la renonciation des époux A et B \_\_\_\_\_ à aménager les espaliers (et les arbres) équivaut à reconnaître que le plan des aménagements extérieurs du 7 mars 2018 approuvé n'était pas conforme au droit.

**7.4** Le recours doit être admis sur ce volet du litige clairement secondaire, qui n'affecte en rien la légalité du projet de construction en tant que tel ni ne touche à ses caractéristiques essentielles. Aussi, une annulation pure et simple de la décision attaquée et, par voie de corollaire, du permis de bâtir, au seul motif que des espaliers ont été dessinés dans un secteur prohibé en vertu de la LR, serait disproportionné et excessivement formaliste (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_437/2014 du 6 mars 2015 consid. 2.2 confirmant l'ACDP A1 14 159 du 11 juillet 2014). Dans les circonstances d'espèce, il se justifie de maintenir l'autorisation de construire, toutefois au vu du plan A1.1 du 14 novembre 2018 que les époux A et B \_\_\_\_\_ ont déposé devant le Conseil d'Etat, ce plan modifié remédiant, en effet, à l'irrégularité de celui du 7 mars 2018 – ce qu'admettent d'ailleurs les recourants (cf. ch. 2.7 de leur réplique du 21 janvier 2019, dossier du CE, p. 102). Pour le bon ordre du dossier, le conseil municipal de Z \_\_\_\_\_ apposera le sceau communal sur ce second plan et celui

« annulé » sur celui qu'il avait d'abord agréé, à tort. L'admission du grief correspondant des recourants vide, sur ce point, leurs critiques tirées d'un projet « évolutif » (cf. chiffre 5.2 du mémoire).

**8.1** Les recourants arguent d'une violation de l'IBUS de 0.5 valant dans la zone considérée. Ils maintiennent que la surface du patio devrait être prise en compte dans la mesure où celui-ci était fermé sur deux côtés par les bâtiments, sur un troisième côté par la palissade située à l'est, et, enfin, par une rangée d'arbres sur le côté ouest. Le patio ne dégagait donc pas de surfaces extérieures. La surface de la galerie située à l'étage du bâtiment secondaire devrait être également intégrée au calcul de l'IBUS étant donné que celle-ci était visiblement fermée sur tous ses côtés, « du moins jusqu'à une certaine hauteur ». Dans ce contexte, les recourants arguent de calculs contradictoires et évolutifs fournis par les époux A et B \_\_\_\_\_ et la commune de Z \_\_\_\_\_, qui retenaient des surfaces de bâtiments accusant une différence « inexplicable » de 44.2 (recte 44.8) m<sup>2</sup>.

**8.2** L'autorité précédente a valablement exposé, sans contestation des recourants, les règles applicables au calcul de l'IBUS. Aux termes de l'article 18 alinéa 1 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1), l'IBUS correspond au rapport entre la somme des surfaces de plancher et la surface de terrain déterminante (STd). La somme des surfaces de plancher (SP) se compose des surfaces utiles principales et secondaires, de dégagement, de constructions et d'installations. Ne sont pas prises en compte les surfaces dont le vide d'étage est inférieur à 1 m 80. L'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) s'applique lorsque les règles fixées par le droit cantonal ou communal portent sur des définitions figurant dans cet accord (art. 4 al. 1 LC), ce qui est le cas de l'IBUS (cf. annexe 1). L'annexe 2 AIHC comporte un croquis explicatif sous figure 8.2. Ainsi que le relèvent tant le Conseil d'Etat que les recourants, pour définir les surfaces de plancher et les éléments dont elles se composent, l'accord se base sur la norme SIA 416 (2003) (SN 504 416) « Surfaces et volumes des bâtiments ». Selon cette dernière, la surface de plancher représente la somme des surfaces correspondant aux espaces accessibles fermés de toute part, surface de construction comprise. Doivent donc être prises en compte dans le calcul de l'indice brut d'utilisation du sol, toutes les surfaces de plancher des bâtiments, sections de murs comprises (cf. commentaire AIHC, état 3.9.2013, p. 19).

**8.3** En l'espèce, force est d'admettre, avec les autorités précédentes, que le patio ne peut pas être qualifié d'espace fermé de toutes parts. Cette surface est, certes, fermée au nord et au sud de par les côtés des bâtiments, à la rigueur à l'est également, par la palissade. En revanche, contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'on ne saurait considérer que

de la végétation – comme il en est (était) prévu à l'ouest – soit susceptible de fermer l'espace. La référence à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_426/2011 du 18 juin 2012 (mémoire ch. 5.2.7 p. 14) n'est à cet égard pas pertinente dans la mesure où ce précédent concernait un espace véritablement fermé de toutes parts, constituant un puits rectangulaire au centre d'une villa. S'agissant de la galerie, l'examen du plan A2.3 montre que ses côtés nord et sud ne sont pas fermés. Partant, le Conseil d'Etat n'est pas non plus à contredire lorsqu'il retient que cette surface ne doit pas être prise en compte dans le calcul de l'IBUS. De toute manière, il ressort du plan A5.0 daté du 14 novembre 2018 que, même si toutes les surfaces du bâtiment secondaire étaient fermées sur tous les côtés (total 269 m<sup>2</sup>), l'IBUS serait toujours respecté – constatation que les recourants n'entreprennent pas d'infirmier. C'est là que réside d'ailleurs la différence de 44.8 m<sup>2</sup> de surface par rapport au 224.2 m<sup>2</sup> de surface totale des bâtiments figurant sur le plan A5.0 du 7 mars 2018, muni du sceau communal et auquel la commune de Z \_\_\_\_\_ s'est expressément référée dans sa réponse au recours administratif. Il n'y a donc pas de calculs contradictoires ou évolutifs de l'IBUS. Pour être complet, l'on remarquera que le plan A5.0 du 8 février 2018 transmis dans le cadre de la consultation cantonale totalise 5 m<sup>2</sup> de surface de bâtiment de plus (229.2 m<sup>2</sup> contre 224.2 m<sup>2</sup>). Cette différence minime, qui s'explique par une plus grande surface au sol de l'annexe du premier plan, n'entraîne cependant aucune conséquence sur l'IBUS, respecté avec de la marge dans les deux cas (47.7 m<sup>2</sup> de surplus contre 52,8 m<sup>2</sup> de surplus). Les considérants qui précèdent conduisent donc au rejet des griefs en lien avec l'IBUS.

**9.** Dans leur réplique du 14 novembre 2019, les recourants paraissent suggérer que le bâtiment secondaire se composerait de plusieurs petites constructions accolées ayant, de ce fait, été autorisées sans dérogation aux distances aux limites. Cette critique est manifestement infondée. Le bâtiment annexe abrite, il est vrai, plusieurs espaces et différents locaux. Il constitue cependant un volume architectural unique identifiable comme tel, notamment en raison de sa toiture, qui recouvre entièrement le bâtiment. Au surplus, les remarques des recourants liées à la qualification du bâtiment secondaire comme « annexe » sont irrelevantes puisque la distance entre les bâtiments, qui est la somme des distances prescrites à la limite (art. 7 al. 1 LC et art. 80 RCC), à savoir ½ hauteur mais min. 3 m (cf. tableau des zones) est en l'espèce respectée avec 6 m 39 (cf. plan A1.0 des distances au sol et plan A3.0 coupe).

**10.1** Les recourants estiment finalement que l'aspect extérieur de l'ensemble de la construction, à savoir le bâtiment principal, le bâtiment secondaire et la palissade sur le côté est de la parcelle, détonne manifestement avec les constructions environnantes. De leur point de vue, le projet présenterait une façade massive, imposante, laissant peu d'espaces

non construits, alors que les édifices environnants préexistants ou à construire étaient tous relativement compacts et dégageaient une surface importante d'espace non construit autour des bâtiments. L'allure résidentielle du quartier était mise à mal par une construction tenant, selon eux, « plus du château-fort des temps modernes » que d'une habitation individuelle. Le projet violait ainsi l'article 25 LC et l'article 66 RCC.

**10.2.1** L'article 25 LC traite de l'intégration et de l'aspect général des constructions et des installations. Cette norme, dont la portée est demeurée inchangée par rapport à l'article 17 de l'ancienne loi du 8 février 1996 sur les constructions (aLC ; RS/VS 705.1 ; cf. Message accompagnant le projet modifiant l'aLC *in* : BSGC, session de juin 2016, p. 1423), exige des constructions et des installations qu'elles respectent l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent notamment du point de vue du volume, de l'emplacement, de la forme, des matériaux et de leur couleur (al. 1). Selon l'article 25 alinéa 2 LC, les constructions, installations et aménagements extérieurs doivent être conçus et entretenus de manière à s'intégrer harmonieusement avec l'environnement construit et paysager afin d'assurer un aspect général de qualité. Au plan communal, l'article 66 RCC prescrit que les constructions et leurs abords doivent présenter des formes, des couleurs et des aménagements qui s'harmonisent aux constructions environnantes et au caractère du site (let. a). L'article 66 lettre b RCC habilite le conseil municipal à interdire les constructions, murs, enseignes, terrassements, déboisements, ainsi que tout ouvrage de nature à compromettre l'aspect d'un site, d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou à nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou pittoresque, même si elles ne se heurtent à aucune disposition réglementaire spéciale.

**10.2.2** Selon la jurisprudence, l'intégration demandée par ce type de clauses d'esthétique n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'assurer que le site ou le quartier en cause continuent à offrir au regard une impression somme toute satisfaisante (ACDP A1 19 56 du 3 février 2020 consid. 3.2). Il s'agit d'éviter que le projet ne rompe ou n'affecte l'apparence caractéristique des lieux, objectif qu'énonce d'ailleurs expressément la lettre b de l'article 66 RCC. Le but des prescriptions d'intégration des constructions dans les sites n'est donc pas d'obliger un constructeur à aligner l'apparence de son projet sur celle des installations ou bâtiments voisins (RVJ 2015 p. 29 consid. 3.2). En outre, il est de jurisprudence constante (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_55/2019 du 16 mars 2020 consid. 5.2 et les références) que, lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur une clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut que l'utilisation des

possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. Tel sera par exemple le cas s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables, qui font défaut à l'immeuble projeté ou que mettrait en péril sa construction (*ibidem*).

Afin de déterminer si, après une éventuelle réalisation du projet, le secteur continue à offrir au regard une impression somme toute satisfaisante, il faut pronostiquer son apparence future et la comparer à l'aspect actuel des lieux. A cet égard, on ne saurait se fonder simplement sur n'importe quel sens esthétique subjectif (ATF 114 la 343 consid. 4b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.5.1 ; ACDP A1 19 56 du 3 février 2020 consid. 3.2). Il s'agit, au contraire, de démontrer pourquoi, dans le cas particulier, une certaine construction ou un certain agencement ne peuvent être satisfaisants ni pour eux-mêmes, ni pour l'environnement (RVJ 2014 p. 3 consid. 3.2). Les critères à appliquer ne doivent pas refléter une sensibilité spécifique à certains milieux, mais être généralement admis dans la population (RVJ 2015 précitée consid. 3.3). Il convient dans ce contexte de garder à l'esprit que, lorsqu'elles examinent la question de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, les autorités communales disposent d'un large pouvoir d'appréciation qu'il incombe aux instances de recours de respecter (ATF 142 I 162 consid. 3.2.2 ; arrêt 1C\_55/2019 précité consid. 5.4 et les références ; RVJ 2008 p. 5 consid. 3c).

**10.3** En l'espèce, le projet à l'examen respecte les prescriptions réglementaires de la zone faible densité : sa destination, sa hauteur et son nombre d'étages sont conformes. L'IBUS est également respecté, contrairement à ce que soutiennent les recourants. Ainsi que l'a constaté le Conseil d'Etat, l'article 95 RCC ne fixe qu'une seule exigence en matière d'esthétique. Elle concerne la toiture, les bâtiments devant présenter des toits à pans, ce qui est le cas ici.

Les recourants ne mettent pas en cause des aspects architecturaux spécifiques du projet, mais se limitent à critiquer une façade et une apparence qu'ils jugent massives, dans un environnement bâti comportant, selon eux, des constructions relativement compactes bénéficiant d'espaces non construits. Une censure esthétique fondée sur de tels motifs doit répondre à un intérêt public prépondérant et sanctionner une utilisation déraisonnable des possibilités de construire réglementaires. Or, les recourants ne démontrent pas que ces conditions seraient réalisées. En particulier, ils n'établissent pas qu'il s'agirait de sauvegarder un quartier présentant des qualités esthétiques remarquables faisant défaut au projet litigieux ou que celui-ci compromettrait s'il était réalisé. Tel n'est manifestement pas le

cas à l'examen du dossier photographique, probant, que la commune de Z \_\_\_\_\_ a versé en cause et dont les recourants ne soufflent mot. Ces clichés révèlent un environnement bâti hétéroclite ne présentant aucune caractéristique particulière sous l'angle esthétique. Les constructions ont des formes, des couleurs et des matériaux différents, certaines sont coiffées de toits à pan ou couvertes de toits plats, certaines sont jumelées, notamment à proximité immédiate du projet (cf. photographie en page 145 du dossier communal). Les volumes des bâtiments visibles dans ce portfolio ne sont pas homogènes ; leurs agencements et leurs orientations ne le sont pas non plus. Pour sa part, le projet des époux A et B \_\_\_\_\_, avec son habitation et son annexe implantées parallèlement, présente une cohérence architecturale et esthétique et ne va pas détonner. Ses gabarits demeurent dans la norme des édifices environnants et l'ensemble, notamment depuis le chemin de D \_\_\_\_\_, même avec la palissade et le passage couvert dessiné à l'arrière, offrira au regard une impression restant satisfaisante. Les façades sud et nord ont, certes, des dimensions appréciables (14 m 80), mais l'on ne saurait pour autant les qualifier de « massives », ce d'autant moins que celles de la villa de X et Y \_\_\_\_\_ sont longues d'environ 20 mètres. Au vu de ce qui précède, la comparaison avec un « château-fort des temps modernes » que tentent les prénommés est hors de propos. Elle résulte d'une approche purement subjective qui ne résiste pas à un examen objectif des plans et du bâti environnant.

Cela étant, en jugeant que le projet respectait les exigences générales d'esthétique, la commune de Z \_\_\_\_\_ a fait un usage correct du large pouvoir d'appréciation dont elle dispose en la matière, ce qu'a constaté à bon droit le Conseil d'Etat en rejetant le grief correspondant des recourants. Les décisions attaquées ne prêtent ainsi pas le flanc à la critique sous cet aspect.

**11.1** En définitive, le recours doit être partiellement admis au sens du considérant 7.4 ; il est pour le reste rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). En conséquence, la décision attaquée est maintenue en tant qu'elle confirme le permis de construire, cependant au vu du plan A1.1 du 14 novembre 2018, et non pas de celui du 7 mars 2018. La commune de Z \_\_\_\_\_ adaptera le dossier d'autorisation de construire comme indiqué au considérant précité.

**11.2** Vu cette issue du litige, les frais de justice, fixés notamment au vu des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8), doivent être principalement supportés par X et Y \_\_\_\_\_. Ceux-ci paieront 1600 fr. de frais, les époux A et B \_\_\_\_\_

400 francs. Le Conseil d'Etat aurait dû tenir compte de l'irrégularité du plan A1.1 des aménagements extérieurs. Les frais de la procédure précédente à la charge de X et Y \_\_\_\_\_ doivent être en conséquence ramenés à 566 fr. et un montant de 142 fr. mis à la charge des époux A et B \_\_\_\_\_.

**11.3** X et Y \_\_\_\_\_ supporteront leurs frais d'intervention. En revanche, ils verseront des dépens réduits aux époux A et B \_\_\_\_\_ qu'il convient de fixer à 1200 fr. céans au vu notamment du travail effectué par Maître O \_\_\_\_\_, ayant principalement consisté en la rédaction d'une réponse de 4 pages. Les dépens alloués aux époux A et B \_\_\_\_\_ par le Conseil d'Etat seront ramenés à 600 fr., ce qui fait un total de 1800 fr. pour les deux instances. Les dépens sont par contre refusés à la commune de Z \_\_\_\_\_, qui en a requis sans toutefois prétendre ni démontrer que des motifs particuliers commanderaient de déroger à la règle générale du refus de cette indemnité aux collectivités qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA).

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

1. Le recours est partiellement admis au sens du considérant 7.4 ; il est rejeté au surplus.
2. En conséquence, la décision du Conseil d'Etat est réformée en ce sens que le permis de bâtir est confirmé, ceci en tant compte du plan A1.1 du 14 novembre 2018. Les chiffres 4 et 5 du dispositif du prononcé attaqué relatifs aux frais et dépens sont annulés.
3. La commune de Z \_\_\_\_\_ s'acquittera des formalités indiquées au considérant 7.4
4. X et Y \_\_\_\_\_ paieront, solidairement entre eux, des frais de justice de 1600 fr. céans et de 566 fr. pour l'instance de recours administratif.
5. A et B \_\_\_\_\_ paieront des frais de justice de 400 fr. céans et de 142 fr. pour l'instance de recours administratif.
6. X et Y \_\_\_\_\_ supportent leurs frais d'intervention. Ils verseront 1800 fr. de dépens réduits à A et B \_\_\_\_\_ pour les deux instances de recours.
7. Les dépens sont refusés à la commune de Z \_\_\_\_\_.

8. Le présent arrêt est communiqué à Maître M \_\_\_\_\_, pour X et Y \_\_\_\_\_, à Maître O \_\_\_\_\_, pour A et B \_\_\_\_\_, à Maître N \_\_\_\_\_, pour la commune de Z \_\_\_\_\_, ainsi qu'au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 28 mai 2020