

A1 24 6

**ARRÊT DU 15 AVRIL 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**

**X \_\_\_\_\_**, recourante, représentée par Maître Laurence Casays, avocate, à Sion

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS**, autorité attaquée, **COMMUNE DE Y \_\_\_\_\_**, autre autorité, et **Z \_\_\_\_\_**, tiers concerné, représentée par Maître Marcel-Henri Gard, avocat, à Sierre

(construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 15 novembre 2023

## Faits

**A.** Z \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n° xxx1 (1510 m<sup>2</sup>), plan n° yyy, au lieu-dit « A \_\_\_\_\_ » de la commune de Y \_\_\_\_\_ (B \_\_\_\_\_). Bâtie d'une maison et, au sud, d'un mur de soutènement réparti en deux éléments (pierres et béton), cette parcelle est colloquée en zone 4 « zone de l'ordre dispersé – densité 0.6 » selon l'art. 39.1 du règlement intercommunal sur les constructions (ci-après : RIC) homologué par le Conseil d'Etat le 11 février 1998.

X \_\_\_\_\_ est copropriétaire de la parcelle n° xxx2, également bâtie et jouxtant, côté nord, la n° xxx1. Par courrier du 11 septembre 2019, elle a avisé Z \_\_\_\_\_ que le mur de soutènement existant au sud de la parcelle n° xxx1 menaçait de s'effondrer et d'occasionner des dégâts à sa parcelle, auquel cas elle la tiendrait pour responsable des dommages subis.

Le xx.xxxx, le Conseil communal a, par insertion au Bulletin officiel (B.O.) n° xx, mis à l'enquête publique une demande d'autorisation de construire déposée par Z \_\_\_\_\_ portant sur des travaux de sécurisation et la réfection d'un mur de soutènement. Les plans d'exécution datés des 20 février, 23 mars et 4 août 2020 représentaient un nouveau mur d'une longueur de 42 mètres et d'une hauteur oscillant entre 2.11 mètres et 4.11 mètres. Ils contenaient également différentes cotes du terrain naturel.

Le 20 août 2020, X \_\_\_\_\_ a formé opposition contre cette demande. Elle s'est plainte de l'absence de gabarits et du caractère lacunaire des plans notamment en termes de coupes et de distances aux limites.

**B.** Par décision du 29 septembre 2020 expédiée le 18 décembre 2020, le conseil communal a délivré l'autorisation de construire sollicitée en écartant l'opposition de X \_\_\_\_\_. Il a considéré que l'auteur des plans du projet, C \_\_\_\_\_ SA, avait fourni à X \_\_\_\_\_ les éléments complémentaires exigés par cette dernière.

**C.** Le 12 janvier 2021, X \_\_\_\_\_ a recouru auprès du Conseil d'Etat contre la décision communale du 29 septembre 2020 en sollicitant l'octroi de l'effet suspensif. Au fond, elle a réitéré les arguments de son opposition. Elle a également relevé que la hauteur du mur projeté était supérieure à celle du mur existant et que le projet s'apparentait davantage à une reconstruction qu'à une rénovation car le mur litigieux était prévu à un nouvel emplacement.

Différents échanges entre les parties et le Service des affaires intérieures et communales (SAIC), organe d'instruction du recours, se sont tenus et ont mené à des adaptations du plan de l'ouvrage. Datées des 6 mai 2021, 1<sup>er</sup> juin 2021, 14 septembre 2021 et 22 août 2022, ces modifications ont été élaborées par C \_\_\_\_\_ SA. X \_\_\_\_\_ a de son côté mandaté le bureau de géomètres D \_\_\_\_\_ SA/AG qui a réalisé un plan du 13 mai 2022 contenant une vue en 3D des deux murs existants pour lesquels il a ciblé différents points dont il a consigné l'altitude.

**D.** Par décision du 15 novembre 2023, le Conseil d'Etat a rejeté le recours et classé la requête d'effet suspensif. Il a retenu que les plans autorisés le 29 septembre 2020 ne répondaient, certes, pas aux exigences des articles 28 et 29 OC mais que les rectifications intervenues devant le SAIC durant la procédure avaient réparé ces informalités. Si la description de l'état actuel des lieux était lacunaire, dès lors que la coupe B-B ne reflétait pas la répartition du mur en deux éléments (pierres et béton), cette omission était insignifiante car ces éléments allaient être partiellement ou entièrement détruits.

Le Conseil d'Etat a ensuite comparé la dernière version du plan de la constructrice, à savoir le plan de C \_\_\_\_\_ SA du 22 août 2022 avec le plan du 13 mai 2022 du bureau de géomètres D \_\_\_\_\_ SA/G commandé par la recourante. Le Conseil d'Etat a constaté sous considérant 3.5 que les altitudes figurant dans ces deux documents divergeaient, ce qui l'a amené à conclure que X \_\_\_\_\_ avait raison lorsqu'elle affirmait que les cotes du plan de C \_\_\_\_\_ SA étaient erronées. A teneur du cons. 6, cette erreur importait peu, car le mur projeté devait avoir la même hauteur que le mur actuel d'après les déclarations de C \_\_\_\_\_ SA. Après avoir effectué différents calculs, le Conseil d'Etat a considéré que le mur projeté mesurait en réalité 2.40 mètres de haut, et non 3.63 mètres comme le mentionnaient les plans, et qu'il se situait à un mètre de la limite de la parcelle. Ces dimensions respectaient dès lors l'art. 23.1 RIC qui prévoit que les murs de soutènement qui dépassent la hauteur de 1, 50 mètre doivent respecter une distance égale à la surhauteur, laquelle était ici de 0.90 m (2 m 40 – 1.50).

Le ch. 1 du dispositif de ce prononcé juridictionnel renvoyait toutefois le dossier à la commune qui était invitée à rendre une décision complémentaire, après avoir entendu la recourante. Selon le cons. 3.6 auquel se référait ce ch. 1, le Conseil communal devait exiger de la constructrice « un nouveau plan avec des cotes d'altitude exactes du terrain naturel au pied du futur ouvrage et, par voie de conséquence, puisque le sommet du mur et le terrain aménagé du n° xxx3 ne changent pas, des indications corrigées de la

hauteur du mur. La recourante devra ensuite être consultée, puis le Conseil municipal rendra une décision complémentaire concernant ce nouveau plan ».

Le Conseil d'Etat a mis les frais de la procédure à la charge de X \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_ pour 1/3 chacune en raison du rejet du recours de la première et des lacunes des plans déposés par la seconde. La commune de Y \_\_\_\_\_, également tenue pour responsable des irrégularités du dossier, était dispensée du paiement des 1/3 restants en raison de l'art. 89 al. 4 LPJA. Pour ces mêmes motifs, il n'était pas alloué de dépens.

**E.** Le 9 janvier 2024, X \_\_\_\_\_ a recouru céans contre la décision du Conseil d'Etat du 15 novembre 2023 en formulant les conclusions suivantes :

- « 1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 15 novembre 2023 est annulée en tant qu'elle confirme l'autorisation de construire délivrée à Mme Z \_\_\_\_\_.
3. Les frais de justice ainsi qu'une équitable indemnité de dépens sont à la charge des autorités intimées et de Mme Z \_\_\_\_\_.
4. Subsidiairement, en cas de rejet du recours de X \_\_\_\_\_ et de confirmation de la décision du Conseil d'Etat du 15 novembre 2023 et de l'autorisation de construire, les frais de décision et de procédure devant le Conseil d'Etat mis à charge de X \_\_\_\_\_ à hauteur de Fr. 454.- sont remis en totalité. »

A titre de moyen de preuve, X \_\_\_\_\_ a sollicité l'édition par le Conseil d'Etat du dossier de la cause. Au fond, elle a soutenu que le niveau du terrain naturel au pied du mur projeté n'avait jamais été relevé et que la hauteur du mur envisagé était trop élevée en comparaison de celle du mur en pierres sèches actuel, ce qui contrevenait à l'art. 23.1 RIC. Elle a également relevé que l'autorisation de construire délivrée ne permettait pas de comprendre en quoi consistait le projet. Enfin, elle a critiqué la répartition des frais opérée par le Conseil d'Etat, car son opposition et son recours avaient permis d'éviter l'érection d'un mur de 3.63 mètres. Dès lors, en cas de rejet de son recours céans, elle devait être libérée des frais de procédure mis à sa charge par l'autorité précédente.

Le 23 janvier 2024, la commune de Y \_\_\_\_\_ a renoncé à se déterminer sur le recours. Elle a joint à son courrier un « nouveau plan avec des cotes d'altitude exactes du terrain naturel au pied du futur ouvrage et des indications corrigées de la hauteur du mur » daté du 12 janvier 2024 et a précisé que ce document était transmis à X \_\_\_\_\_ le jour même.

Le 31 janvier 2024, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours formé par X \_\_\_\_\_ en taxant ses explications d'incohérentes. Il a rappelé que « ni le terrain actuel au pied des murs, ni le terrain aménagé qu'ils avaient pour vocation de soutenir ne subiront de modifications significatives ». Il s'est ensuite référé à la définition de terrain naturel figurant dans le glossaire de l'aOC et à la jurisprudence y relative selon lesquelles un sol aménagé est assimilé au terrain naturel moyennant le respect de plusieurs conditions, que cette autorité estimait remplies. Le Conseil d'Etat a par ailleurs souligné que Z \_\_\_\_\_ disposait de droits acquis quant aux dimensions du mur existant en raison du remblai aménagé en 1984 lors de la construction de la maison sur la parcelle n° xxx1. Il a enfin estimé que, dans tous les cas, la reconstruction d'un mur dans les mêmes dimensions que l'ancien était conforme au droit.

Le 12 février 2024, Z \_\_\_\_\_ a conclu au rejet du recours. De son point de vue, l'ouvrage projeté consistait uniquement en un remplacement de l'ancien mur et une légère erreur de cote ne suffisait pas à remettre en question l'autorisation délivrée.

Le 16 février 2024, la commune de Y \_\_\_\_\_ a informé le Tribunal de céans avoir approuvé, à l'occasion de la séance du conseil communal de ce jour-là, le plan du bureau C \_\_\_\_\_ SA transmis le 23 janvier 2024 au Tribunal et à X \_\_\_\_\_.

Le 6 mars 2024, X \_\_\_\_\_ a invoqué une violation de son droit d'être entendue car elle ne s'était pas déterminée à propos de ce nouveau plan. Cette « décision » de la commune lui avait en outre été communiquée par simple copie ce qui contrevenait selon elle aux articles 38 et 39 OC. Quant aux droits acquis consécutifs à l'aménagement du remblai, aucun élément du dossier ne permettait de conclure à leur existence dès lors qu'on ignorait la date des apports de terre, leur ampleur et si ceux-ci avaient été effectués en vue d'une construction future.

Le 26 mars 2024, la commune de Y \_\_\_\_\_ a informé le Tribunal de céans de la rectification par le conseil communal de sa « décision » du 16 février 2024 en raison d'une erreur du prénom de la requérante.

## Considérant en droit

### 1.

**1.1** Le renvoi décidé au ch. 1 du dispositif du prononcé du Conseil d'Etat du 15 novembre 2023 vise uniquement à faire préciser dans un nouveau plan, à contrôler par le Conseil communal, les caractéristiques du projet de mur litigieux, ouvrage que ce prononcé juge conforme au droit en rejetant les griefs de violation du droit matériel avancés par X \_\_\_\_\_ et donc en autorisant, en dernière instance (art. 72 LPJA) et au moins sur le principe, cet ouvrage. La prénommée a, nonobstant le renvoi statué par l'autorité attaquée, un intérêt digne de protection à contester céans l'autorisation de construire ainsi octroyée à sa voisine Z \_\_\_\_\_ (art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 lit. LPJA). Le recours satisfait aux autres standards de recevabilité (art. 79 lit. c, 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1 lit. a, 46 et 48 LPJA).

**1.2.** L'objet du procès se restreint à l'examen de la légalité des droits et des obligations résultant pour les parties de l'autorisation du mur dont il s'agit (art. 5 et 72 LPJA). La décision du 16 février 2024 du Conseil communal et sa correction du 26 mars 2024 sont irrelevantes à cet égard, déjà parce que, rendues par une autre autorité que le Conseil d'Etat, elles ne pouvaient pas modifier sa décision dans les formes des art. 80 al. 1 lit. d et 57 LPJA. En outre, elles pouvaient en soi donner lieu à un recours administratif (art. 52 ss LPJA ; art. 41 ss LPJA) et n'entraient donc pas dans les prévisions de l'art. 72 LPJA.

### 2.

**2.1** Devant le Conseil d'Etat, la recourante s'était notamment plainte d'erreurs et de lacunes des plans du projet de Z \_\_\_\_\_ en ce qui concernait la représentation du mur actuel et de la hauteur du futur mur. Au chiffre 1 de son dispositif, la décision attaquée rejette les conclusions de la recourante en se référant à son considérant 3.6. Ce passage constatait l'inexactitude des cotes figurant sur les plans critiqués et justifiait le renvoi du dossier à la commune par la nécessité de pallier cette irrégularité (cf. p. 23 du dossier). Ce faisant, le Conseil d'Etat a en réalité agréé le grief de la recourante. Il s'est d'ailleurs exprimé en ce sens au considérant 3.5 (« X \_\_\_\_\_ conteste certaines cotes des plans du 31 août 2022. Elle a raison sur un point : le terrain naturel au pied du mur à ériger, à la hauteur du décrochement en élévation du sommet du mur (de 1481.61 à 1483.60 mètres), est probablement bien plus haut que l'altitude indiquée par le plan C \_\_\_\_\_ SA du 31 août 2022 (1479.925 mètres) » ; cf. p. 21 et 22 du dossier).

**2.2** La demande d'autorisation de construire doit contenir toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen (art. 39 al. 2 LC). Elle doit être accompagnée d'un plan de situation (art. 24 al. 4 lit. a et 24a al. 3 lit. a OC) et des plans et documents spéciaux du projet (lit. b). Le plan de situation doit localiser un repère de nivellement coté, contrôlable sur le terrain, sis en dehors des aménagements prévus pour la construction et fixé par le géomètre mandaté (art. 28 al. 1 lit. j OC). Les plans du projet doivent être établis et dessinés dans les règles de l'art et inclure les documents nécessaires à la compréhension du projet et à la vérification des prescriptions (art. 29 al. 1 OC), en particulier des coupes avec les cotes utiles, l'indication du terrain de référence et du terrain aménagé et la référence au point de repère de nivellement mentionné sur le plan de situation qui doit aussi localiser l'endroit où la coupe a été effectuée (lit. b).

Selon l'art. 31 OC, à la réception de la requête, l'autorité compétente examine si le dossier est complet et conforme. Elle retourne dans les 10 jours au requérant ou à son mandataire pour correction les dossiers incomplets ou contenant des irrégularités en indiquant ses exigences (al. 1). Elle peut fixer un délai pour corriger ou compléter le dossier sous la menace expresse qu'en cas d'inobservation du délai elle classera la demande via une décision à notifier de la même manière qu'un refus d'autorisation (art. 31 al. 2 OC). Aux termes de l'art. 39a al. 1<sup>bis</sup> et 2 OC, l'autorisation de construire notifiée au requérant ou à son mandataire ainsi qu'au Secc (Secrétariat cantonal des constructions) sera accompagnée de la formule de demande d'autorisation de construire ainsi que des plans approuvés par le Conseil communal.

L'art. 46 OC énumérant les devoirs et tâches des autorités de police des constructions les chargent de contrôler après l'exécution des fouilles la garantie de l'existence d'un point de repère de nivellement coté (al. 1 lit. b ch. 2) et pendant les travaux le respect des cotes et altitudes (lit. c ch. 1) et des plans approuvés (ch. 2).

**2.3** Les dispositions qui viennent d'être résumées montrent que le droit positif oblige le constructeur à présenter des plans qui donnent une image exacte de son projet, de son emplacement, de ses dimensions et à assortir sa description de cotes objectivement contrôlables par rapport à un repère de nivellement extérieur au site du chantier. Cette obligation du constructeur est d'autant plus impérative qu'elle peut déboucher sur un refus d'autorisation lorsqu'il ne remédie pas à des irrégularités des plans de son projet dans le délai qui lui a été imparti à cet effet (cf. art. 31 OC).

### 3.

**3.1** L'instruction du recours administratif du 12 janvier 2021 a débouché sur plusieurs « corrections » du plan de l'ouvrage, à la suite de demandes du SAIC signalant l'insuffisance des pièces décrivant le projet. Elle a abouti au constat par le Conseil d'Etat de la conformité du mur projeté au droit matériel régissant la hauteur de ce type d'ouvrage, en dépit de la divergence des altitudes figurant aussi bien dans le dernier plan soumis par la constructrice (plan de C \_\_\_\_\_ SA du 22 août 2022) que dans le plan du 13 mai 2022 de D \_\_\_\_\_ SA/AG qu'avait déposée la recourante.

L'incertitude qui subsiste sur ce point est d'autant plus marquée que le dossier ne contient aucun des plans approuvés par la commune. Cette lacune, d'ailleurs mise en évidence par le SAIC dans un courriel du 16 avril 2021, n'a pas été réparée. De surcroît, les plans d'exécution transmis par la constructrice à cette date ne comportent pas de sceau communal (cf. bordereau des pièces déposées par le Conseil d'Etat [ci-après : bordereau des pièces], p. 91 à 94).

**3.2** Malgré cela, le Conseil d'Etat a jugé conforme à l'art. 23.1 RIC la hauteur du mur à autoriser, dimension qu'il a calculée en comparant le plan du 13 mai 2022 de D \_\_\_\_\_ SA/AG avec celui du 22 août 2022 de C \_\_\_\_\_ SA. Il a tablé sur un repère commun correspondant au « décrochement en élévation du sommet du mur » représenté par les points 12, 15 et 45 du plan de D \_\_\_\_\_ SA/AG et par la lettre B de celui de C \_\_\_\_\_ SA, en tenant pour établies les altitudes mentionnées dans le plan de D \_\_\_\_\_ AG dont la plus élevée était 1483.60 mètres. Puis il a calculé à 1481.20 mètres l'altitude du terrain naturel à la base du mur actuel en pierres dont il a admis que sa hauteur coïncidait avec celle du mur projeté (cf. p. 21 du dossier pour le détail du calcul). Il a en a déduit que le plan C \_\_\_\_\_ SA cotait erronément à 1479.925 mètres (*recte* 1479.97 mètres) l'altitude de ce terrain naturel. L'écart entre l'altitude du décrochement susmentionné au point 15 du plan de D \_\_\_\_\_ SA/AG (1483.60 mètres) et l'altitude réelle du terrain naturel (1481.20 mètres) faisait que le mur à autoriser avait une hauteur d'environ 2.40 mètres à cet endroit. Cette hauteur était de 2.72 à l'axe des points 12 et 45 qui surplombaient un terrain naturel dont l'altitude était nettement plus basse (1480.31 au lieu de 1483.60) au pied du mur existant en béton.

**3.3** Les points 12,15 et 45 du plan de D \_\_\_\_\_ SA/AG ne se trouvant pas sur une même ligne, le Conseil d'Etat concède à bon droit que son calcul de la hauteur reste approximatif (cf. cons. 3.5 du prononcé dont recours). Il repose également sur une présomption d'exactitude des cotes contenues dans le plan de D \_\_\_\_\_ SA/AG, qui était assimilable à une allégation de partie. Cette circonstance dissuade de s'en tenir

sans plus ample vérification aux informations contenues dans ce document élaboré dans un contexte contentieux. La remarque vaut pour le plan de C \_\_\_\_\_ SA. Ces deux bureaux ayant été mandatés par des parties aux intérêts opposés et s'étant servis de repères qui ne se recoupaient pas directement, les calculs et les chiffres articulés par le Conseil d'Etat sont trop imprécis pour servir de base de discussion et *a fortiori* de décision.

**4.** Dans ces conditions, la hauteur du mur à autoriser et les autres paramètres à examiner dans le cadre de l'octroi d'un permis de bâtir y relatif n'ont pas été éclaircis avec la précision nécessaire à l'aune de l'art. 39 al. 2 LC et des normes de l'OC qui en assurent l'application (cons. 2.2).

Partant, la décision attaquée doit être réformée, attendu qu'elle viole le droit en confirmant dans son principe la décision municipale du 29 septembre 2020. Le renvoi du dossier au Conseil communal étant un corollaire de cette confirmation illégale, il n'a pas à être maintenu. Il incombera à Z \_\_\_\_\_ de déposer, le cas échéant, une nouvelle demande d'autorisation de construire (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA). Cette solution s'impose d'autant plus que la pratique commande à l'autorité saisie d'une telle requête de ne pas se contenter de plans incomplets ni de corriger leur défectuosité en les interprétant (cf. p. ex. ACDP A1 23 179 du 28 août 2024 consid. 5.2 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 908, p. 399 ; RUCH *in* AEMISEGGER et al., Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Zurich 2020, n° 18 art. 22 LAT).

**5.**

**5.1** L'issue du litige commande de remettre exceptionnellement les frais en application de l'article 89 al. 2 LPJA.

**5.2** La recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Eu égard à l'activité déployée par sa mandataire, qui a principalement consisté en la rédaction d'une détermination du 12 septembre 2023 (5 pages), du recours de droit administratif du 9 janvier 2024 (8 pages) et d'une réplique du 6 mars 2024 (3 pages), les dépens seront arrêtés à 2000 fr. (TVA et débours compris) et mis à la charge de l'intimée, qui supporte ses propres frais d'intervention (art. 4 et 39 LTar ; art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

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

1. Le recours est admis.
2. Le prononcé du Conseil d'Etat du 15 novembre 2023 est réformé en ce sens que la décision municipale du 29 septembre 2020 qu'il confirme est annulée, sans renvoi de dossier au Conseil communal de Y \_\_\_\_\_.
3. Il n'est pas perçu de frais de justice.
4. Z \_\_\_\_\_ n'a pas droit aux dépens ; elle versera à X \_\_\_\_\_ 2000 fr. à ce titre.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Laurence Casays, avocate à Sion, pour X \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat, à Sion, à la commune de Y \_\_\_\_\_, et à Maître Marcel-Henri Gard, avocat à Sierre, pour Z \_\_\_\_\_.

Sion, le 15 avril 2025