

VS_GERICHTE A1 19 145 vom 5. Januar 2021

VS Kantonsgericht, 2021-01-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_145

FR: VS_GERICHTE A1 19 145 du 5 janvier 2021

IT: VS_GERICHTE A1 19 145 del 5 gennaio 2021

Regeste

Par arrêt du 05 janvier 2021 (1C_309/020), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par R_ contre ce jugement. A1 19 145 A1 19 153 ARRÊT DU 5 MAI 2020 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant, en la cause 1. R _____, recourant, représenté par M _____ 2. S _____ et T _____, recourants, représentés par Maître N _____, contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, COMMUNE DE A _____, représentée par Maître O _____, dans l'affaire qui oppose les recourants aux hoirs de feu U _____, à savoir V _____, W _____, X _____

Erwägungen

E. 1

LPJA.

E. 1.4

Le recours doit être tranché en application de l'ancien droit conformément à l'article T1-1 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), règle de droit transitoire qui vise spécifiquement les instances de recours pendantes lors de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2018, de cette ordonnance et de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1 ; RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2018 du 29 août 2018 consid. 7.2).

E. 2

R _____ conteste d'abord le rejet de son recours du 24 mars 2017 concernant la récusation de D _____. Sur ce point, il reproche au Conseil d'Etat de s'être fondé uniquement sur le contenu de sa demande de récusation du 14 novembre 2016. L'autorité précédente aurait donc passé sous silence sa lettre du 15 décembre 2016 ainsi que les arguments développés dans son recours du 24 mars 2017. A suivre R _____, ce mémoire n'aurait « pas [été] lu » et le Conseil d'Etat aurait commis un déni de justice « en se simplifiant la tâche et en escamotant les faits justifiant la récusation de l'agent communal ».

E. 2.1

Selon la jurisprudence (ATF 142 II 154 consid. 4.2, 135 I 6 consid. 2.1), l'autorité qui ne traite pas un grief relevant de sa compétence, motivé de façon suffisante et pertinent pour l'issue du litige commet un déni de justice formel proscrié par l'article 29 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). De même, la jurisprudence a

- 7 - déduit du droit d'être entendu de l'article 29 alinéa 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 142 I 135 consid. 2.1). La motivation d'une décision, exigence que formalise l'article 29 alinéa 3 LPJA, est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 142 II 154 consid. 4.2).

E. 2.2

En l'espèce, le Conseil d'Etat a notamment rappelé, dans le passage de la décision attaquée traitant de la récusation (consid. 4), que R _____ reprochait à D _____ d'avoir « persuadé U _____ de retirer sa demande d'autorisation de construire de septembre 2013 et qu'il ne s'était pas gêné de le laisser dans l'ignorance de ce dénouement » ; l'autorité précédente a aussi indiqué que R _____ expliquait avoir acquis « la conviction que D _____ n'avait nullement l'intention de respecter le droit cantonal ». Ces déclarations de R _____ ont été directement tirées de son recours du 24 mars 2017 (allégués 6 et 11), dont le contenu a donc été manifestement pris en considération par l'autorité précédente. Le Conseil d'Etat a ensuite retenu, sur cet arrière-plan, que R _____ n'avait pas soulevé de griefs tendant à faire suspecter un intérêt personnel de D _____ dans le traitement de l'autorisation de construire de U _____, mais qu'il s'était attaché uniquement à remettre en cause son travail dans le cadre des intérêts de la collectivité publique. En outre, D _____ n'avait pas manifesté une éventuelle animosité envers le recourant, ni s'était forgé une opinion orientée contre lui lors de l'examen des pièces du dossier d'autorisation de construire. Ainsi, en remettant en cause des actes relevant de la fonction et non la personne de Christiane D _____, R _____ n'avait, selon le Conseil d'Etat, développé aucun élément susceptible de représenter un cas de récusation. La décision attaquée n'a, certes, pas relaté l'intégralité des faits desquels R _____ infère une prévention de D _____. Elle passe ainsi sous silence l'absence pré-tendue de contrôle de la demande d'autorisation déposée le 4 octobre 2016 par U _____ alléguée sous chiffre 10 du recours du 24 mars 2017. Ce reproche s'ajoute toutefois au nombre des violations du droit cantonal que R _____ reprochait à cet employé d'avoir commises (cf. allégué 11 dudit recours). Or, ce motif général a été dûment pris en compte par le Conseil d'Etat. Celui-ci a relevé que les agissements ou omissions dénoncés se rapportaient à l'exercice, par D _____, de ses fonctions au

- 8 - sein de la commune de A _____, puis a jugé que de tels actes ne justifiaient de ce fait pas une récusation de l'employé mis en cause. Cela étant, le Conseil d'Etat a, d'un point de vue formel, traité de manière non critiquable le recours concernant la récusation et porté, sur ce volet du litige, une décision que R _____ était en mesure de comprendre et de contester utilement.

E. 2.3

Il s'ensuit que le grief de déni de justice formel, de même que celui de violation de droit d'être entendu sous-jacent à l'argumentation avancée par R _____, doivent être rejetés, étant rappelé que le point de savoir si la récusation de D _____ a été refusée à juste titre relève d'une problématique matérielle, distincte de celle relative au respect du droit à obtenir une décision motivée (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2008 du 19 février 2009 consid. 2.1). Il en sera question ci-après. 3.1 L'article 29 alinéa 1 Cst. permet

notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité. Cette norme, dont la portée est analogue à l'article 10 alinéa 1 lettre e LPJA, tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée ; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération ; les impressions purement individuelles d'une personne impliquée ne sont pas décisives (ATF 134 I 20 consid. 4.2) Selon la jurisprudence, des décisions ou des actes de procédure qui se révèlent par la suite erronés ne fondent pas en soi une apparence objective de prévention (arrêt du Tribunal fédéral 5A_674/2016 du 20 octobre 2016 consid. 3.1). Les erreurs éventuellement commises doivent être constatées et redressées dans le cadre des procédures de recours prévues par la loi (ATF 116 Ia 135 consid. 3a ; 114 Ia 153 consid. 3b/bb). Seules des erreurs de procédure ou d'appréciation particulièrement lourdes ou répétées commises par la personne en cause, constitutives de violations graves de ses devoirs et dénotant une intention de nuire, peuvent fonder une suspicion de partialité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_165/2019 du 7 janvier 2020 consid. 2.1). 3.2 Dans son recours administratif du 24 mars 2017, R _____ a invoqué le fait que D _____ n'avait pas contrôlé les deux demandes successives d'autorisation de U _____ avant de les mettre à l'enquête publique, alors que celles-ci étaient incomplètes (cf. allégués 4 et 10).

- 9 -

Un contrôle insuffisamment rigoureux du contenu formel (art. 31 aOC) d'un dossier de construction préalablement à sa mise à l'enquête ne saurait être, en principe, qualifié de lourde erreur de procédure. En effet, un éventuel manquement à ce stade initial de la procédure d'autorisation de construire ne préjuge en rien la délivrance d'un permis de bâtir, cette décision devant être précédée, à l'expiration du délai d'opposition ou, le cas échéant, après la séance de conciliation, d'un examen d'office de la conformité du projet au droit public (art. 35 al. 1 aOC). En outre, les voisins ne se voient nullement empêchés de former une opposition invoquant, le cas échéant, le caractère lacunaire de la demande. Ces considérations générales s'appliquent à la mise à l'enquête du projet de transformation de l'ancienne menuiserie, en tant que celle-ci a été effectuée sans que les autorisations de construire antérieures relatives à l'immeuble aient été exigées. L'expérience montre, en effet, qu'il n'est pas toujours possible de remplir cette exigence et le nouveau droit en tient compte en prévoyant désormais que, pour les reconstructions, transformations et modifications d'ouvrages existants, une copie des autorisations octroyées antérieurement doit être jointe au dossier dans la mesure de sa disponibilité (art. 24 al. 4 OC). De même, R _____ reprochait à D _____ de s'être contenté, lors de la première mise à l'enquête, d'un « jeu de photos de trois façades ne touchant pas à [son] immeuble ». Force est toutefois d'admettre que l'importance pratique de présenter, pour une demande visant simplement à changer les matériaux de couverture, un dossier rigoureusement complet, doit être relativisée : il importe à cet égard de garder à l'esprit qu'en fin de compte, la loi exige de la demande qu'elle contienne « toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen [...] (art. 35 al. 2 aLC) ». R _____ s'est également plaint, en substance, de laxisme de la part de D _____ en matière de police de construction. Sur la base de

notes personnelles du 31 octobre 2016 (dossier du CE concernant la récusation, pièce 166), il soutient que U _____ en avait profité pour modifier l'intérieur du bâtiment et l'utiliser comme garage (allégué 3). Or, force est de constater que ces notes consistent essentiellement en un relevé des allées et venues de différentes personnes dans cette construction. L'on n'y décèle pas de faits qui auraient à l'évidence exigé une intervention de l'autorité communale et dont l'inaction pourrait objectivement dénoter une prévention de D _____. Le dossier ne montre au demeurant pas que R _____ ait invité le conseil municipal de A _____, à qui incombe formellement la police des constructions (art. 49 aLC), à procéder aux investigations nécessaires ou à charger son agent D _____ de les mener pour lui.

- 10 - R _____ reprochait encore à D _____ de ne pas l'avoir informé du classement de la procédure d'autorisation de construire relative à la réfection de la toiture suite au retrait de cette demande par U _____. S'il n'est pas contestable que cette information aurait dû être communiquée à R _____, qui avait formé opposition, force est aussi d'admettre que l'intéressé n'en a manifestement subi aucun préjudice. Céans, R _____ déplore encore que la détermination de U _____ sur les oppositions ne lui ait pas été transmise alors qu'elle avait été communiquée au mandataire des époux S-T _____, « vraisemblablement de connivence entre le Service communal et Maître P _____ [avocat de U _____] » (infra consid. 4). Il n'y a pas lieu de s'attarder sur cette dernière affirmation, purement gratuite. Pour le reste, il convient de s'en tenir à la règle voulant qu'une irrégularité procédurale de cet ordre soit invoquée et redressée dans le cadre des procédures de recours prévues à cet effet et non par le biais des règles en matière de récusation. 3.3 En définitive, les différents éléments avancés par R _____ témoignent d'une attitude insuffisamment formaliste de D _____. Cependant, même appréhendés globalement, ils n'atteignent pas un degré de gravité suffisant pour conclure objectivement à une prévention de cet employé communal, dont personne ne prétend, pour le reste, qu'il aurait un intérêt personnel dans l'affaire en cause et qui n'a, au surplus, jamais fait preuve d'animosité envers R _____ ou émis de remarques déplacées et malvenues à son encontre. 3.4 L'on signalera, en toute hypothèse, que la jurisprudence renonce exceptionnellement à l'annulation d'une décision portée en violation des règles de récusation lorsque cette irrégularité n'est pas grave et ne paraît pas avoir pu influencer le contenu du prononcé en cause (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_325/2018 du 15 mai 2019 consid. 3.5, 1C_96/2014 du 5 mai 2014 consid. 2.5 et les références ; Alfred Kölz/Isabelle Häner/ Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3e éd. 2013, no 440). Ces conditions seraient réunies en l'occurrence dès lors que D _____ n'est pas membre de la commission communale des constructions et n'appartient pas au conseil municipal, seule autorité compétente pour délivrer (ou refuser) le permis de bâtir. Il n'apparaît donc pas que la décision à l'origine de la contestation aurait pu être différente dans son contenu si l'intéressé s'était abstenu d'instruire le dossier d'autorisation de construire de U _____.

- 11 -

E. 4

A la forme, R _____ reproche au Conseil d'Etat d'avoir ignoré son grief de violation du droit d'être entendu lié à la non-communication de la détermination émise par U _____ sur son opposition. La décision attaquée est effectivement muette sur ce point. Cependant, ni ce vice, assimilable à un défaut de motivation, ni le grief de base auquel il se

rapporte ne sauraient conduire à l'annulation des décisions précédentes. D'une part, la motivation de l'arrêt sur ce point aura remédié au silence, critiquable, du Conseil d'Etat (RVJ 2013 p. 26 consid. 4c et les références). D'autre part, la procédure de recours administratif a permis à R _____ de connaître la position du requérant par rapport à ses griefs et possibilité lui a été donnée de se déterminer à ce propos. La violation alléguée du droit d'être entendu durant la procédure d'autorisation de construire aura donc été guérie devant le Conseil d'Etat au vu du plein pouvoir d'examen dont dispose cette autorité (art. 47 LPJA ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_80/2017 du 20 avril 2018 consid. 3). Opter pour un renvoi de la cause au Conseil d'Etat ou à la commune de A _____ pour les motifs susvisés constituerait, dans le cas d'espèce, une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2) dès lors qu'il y a tout lieu de penser que les décisions que porteraient ces autorités demeureraient très vraisemblablement identiques (cf. Bernhard Waldmann/Jürg Bickel in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger, VwVG, 2e éd. 2016, n° 116 ad art. 29).

E. 5

Sur le fond, le litige consiste à vérifier si le Conseil d'Etat a confirmé à bon droit que le projet pouvait être autorisé en application de l'article 3 aLC. L'alinéa 1 de cette disposition, seul pertinent en l'espèce, prévoit que les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur (selon la version allemande : « Bestehende, rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen ») mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être entretenues et modernisées, transformées ou agrandies pour autant que les travaux n'engendrent pas une aggravation de leur non-conformité au droit (al. 1). Cette règle concrétise une des modalités de la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst féd.) et de l'obligation de l'autorité de respecter la bonne foi (art. 9 Cst féd.). 5.1.1 R _____ et les époux S-T _____ soutiennent tout d'abord que l'ancienne menuiserie n'a pas été construite en conformité avec le droit (matériel) des constructions antérieur et que, de ce fait, il serait interdit aux propriétaires actuels du bâtiment de se prévaloir de l'article 3aLC.

- 12 - 5.1.2 L'article 3 alinéa 1 aLC s'applique uniquement aux ouvrages légalement exécutés, non aux autres (cf., p. ex. ACDP A1 09 215 du 18 février 2010 let. M), ce qu'il appartient normalement au requérant de prouver (cf. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, 5e éd. 2020, no 2 ad art. 3). Comme on l'a vu, l'article 31 alinéa 5 aOC demande, en cas de travaux concernant un bâtiment existant, qu'une copie des autorisations octroyées antérieurement soit jointe au dossier. Le nouveau droit l'exige désormais « dans la mesure du possible » (supra consid. 3.2 p. 9). Il est en effet admis – et les époux S-T _____ le concèdent (cf. p. 4 de leur détermination du 28 octobre 2019) – que, lorsque la construction est ancienne, la preuve de la régularité de l'autorisation ne peut pas être exigée avec rigueur. Selon la jurisprudence et la doctrine, il convient en pareil cas de tenir compte de l'ensemble des circonstances et d'éventuels indices (ACDP A1 03 139 précité consid. 4b et arrêt du Tribunal du fédéral 1A.107/2004 - 1P.251/2004 du 21 octobre 2004 consid. 2.4 ; cf. ég. Magdalena Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, thèse Zurich 1999, p. 120 s). Un ouvrage est matériellement légal lorsqu'il a été érigé conformément au droit matériel en vigueur au moment de la construction. Il est formellement légal lorsqu'il repose sur une autorisation de construire, peu importe que celle-ci ait été délivrée en violation du droit matériel applicable à l'époque (cf. Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction,

expropriation, Berne 2001, nos 978 ss). Une construction doit être considérée comme matériellement légale lorsque l'autorité compétente a accordé au constructeur une dérogation pour s'écarter de la réglementation normalement applicable (Konrad Willi, *Die Besitzstandgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone*, thèse Zurich 2003, p. 22). Le texte de l'article 3 aLC ne permet pas sans autre de retenir, comme le font les recourants, que cette disposition ne s'appliquerait qu'aux seuls ouvrages édifiés conformément au droit matériel applicable à l'époque et que les constructions formellement légales, mais matériellement illégales, ne puissent, elles aussi, bénéficier du régime de la situation acquise. Comme le signale R _____, le droit valaisan – bien que formulé en termes différents – n'en a pas moins été « calqué » sur la solution bernoise, qui table sur la régularité formelle de l'ouvrage existant. Le Message accompagnant la révision totale de la loi sur les constructions du 19 mai 1924 (ci-après : Message aLC ; BSGC novembre 1995 p. 658) se réfère expressément, « pour ce qui concerne la question de la garantie de la situation acquise », à la doctrine (et à la jurisprudence) du droit bernois. En tout état de cause, le Tribunal de céans a déjà jugé, à plusieurs reprises, que les droits acquis pouvaient être invoqués à l'endroit de constructions dès le début illégales d'un

- 13 - point de vue matériel mais formellement régulières (ACDP A1 13 407 du 6 juin 2014 p. 12, A1 13 267 du 31 janvier 2014 citant notamment Steve Favez, *La garantie des situations acquises*, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2013, p. 145 ; ACDP A1 06 89/90 du 25 août 2006, p. 13). Cette conception est, au demeurant, largement admise (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, *Zürcher Planungs- und Baurecht*, vol. II, 6e éd. 2019, p. 1444 et la référence à Konrad Willi, op. cit., p. 25 ; Andreas Baumann/Ralph van den Bergh/Martin Grossweiler/Christian Hüppli/Erica Hüppli-Schwaller/Verena Sommerhadler Forestier, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau*, Berne 2013, no 5 ad § 68 ; Benoît Bovay/Raymond Didisheim/Denis Sulliger/Thierry Thonney, *Droit fédéral et vaudois de la construction*, 4e éd., 2010, no 6.1 ad art. 80). 5.1.3 En l'espèce, il n'est pas contesté que l'ancienne menuiserie C _____ a été édifée dans les années cinquante et que son annexe en bois date de 1966 environ. En vertu de l'article 96 du règlement cantonal sur la police du feu, sur la fabrication, le transport et l'emploi des matières explosives du 10 mai 1938 (ci-après : règlement sur la police du feu ; RO/VS 1938 p. 70) dans sa teneur modifiée par l'arrêté du 5 septembre 1945 (RO/VS 1945 p. 121), les distances à observer pour les constructions étaient de 1 mètre 50 de la limite du fonds voisin pour les constructions en maçonnerie et de 3 mètres pour les constructions en bois. Ces distances ne pouvaient être réduites « que pour des raisons impérieuses consignées, dans chaque cas, dans une décision motivée ». L'ancienne menuiserie se situe quasiment sur la limite du no xx3 alors que cet ouvrage en maçonnerie aurait dû normalement s'en écarter, à l'époque, de 1 mètre 50. L'annexe en bois se trouve, elle aussi, en limite avec le no xx2, alors qu'elle devait en principe s'en éloigner de 3 mètres. La commune de A _____ n'a pas retrouvé, dans ses archives, les autorisations de construire de l'époque et U _____, qui a acquis le bien-fonds en 2012, n'a pas été en mesure de les produire non plus. L'autorité locale a toutefois versé en cause la demande du 5 mai 1966 de C _____ visant à agrandir la menuiserie et l'autorisation correspondante délivrée le 7 juin 1966 par le Département cantonal des travaux publics et des forêts, CCC. Cette demande comporte un plan de situation dressé le 10 mai 1966 par le géomètre E _____ sur lequel figurent l'ancienne menuiserie d'origine et l'annexe de 12.15 m x 7.50 m objet de la demande précitée.

- 14 - 5.1.4 R _____ et les époux S-T _____ signalent que l'autorisation de construire du 7 juin 1966 a été accordée à la condition suivante : « [L]es distances prévues à l'art. 96 du règlement cantonal sur la police du feu sont à respecter ». Force est toutefois de constater que cette condition (ch. 3) figure de manière standardisée sur la formule préimprimée d'autorisation de construire, permis qui réserve expressément (ch. 2) « les attributions des autorités cantonales et communales en matière de police du feu et d'hygiène publique ». Or, en vertu de l'article 2 du règlement sur la police du feu, l'application et l'exécution des prescriptions de police de feu incombent au Conseil communal en collaboration avec la Commission (communale) du feu (art. 3 du règlement sur la police du feu). Il convient à cet égard de constater que le permis de la CCC réserve – il s'agit d'un ajout dactylographié – « [L]es conditions et réserves contenues dans le permis de construire de la commune de A _____ du 24 mai 1966 [qui] sont à observer ». Par ailleurs, il est objectivement peu vraisemblable que la CCC, ayant sous les yeux un projet ne tenant manifestement pas les règles de distances normalement applicables, ait pu à la fois l'autoriser tel que proposé tout en exigeant que celui-ci respecte cependant les distances à la limite. L'on signalera par ailleurs qu'à teneur du dossier, la réalisation de cette annexe n'a débouché sur aucun contentieux ni plaintes du voisinage. Ces circonstances laissent à penser que l'annexe a été réalisée régulièrement en bénéficiant – à tort ou à raison – d'une réduction de la distance légale accordée par la municipalité de A _____ dans le permis du 24 mai 1966 non retrouvé. Il n'y a pas lieu de s'attarder sur ces différentes hypothèses attendu que le projet à l'examen prévoit de supprimer l'agrandissement de 1966 et rétablit, du côté nord, une situation conforme aux prescriptions actuelles du RCCZ en matière de distances. Partant, la question n'est pas tant de savoir si cette annexe est régulière, formellement et/ou matériellement, mais bien de déterminer si le bâtiment érigé en 1954 l'est. Or, pour trancher cette question, il est décisif de constater que le plan de situation se rapportant à l'autorisation du 7 juin 1996 reproduit la menuiserie d'origine avec son implantation (quasi) en limite. Il s'agit là d'un indice réellement probant quant au fait que ce bâtiment avait été, à l'époque, édifié régulièrement, à tout le moins formellement. En effet, comme le relève la commune de A _____, il y a lieu d'exclure que les autorités de l'époque, à la fois communale et cantonale, aient pu toutes deux autoriser C _____ à agrandir un bâtiment existant que celui-ci aurait édifié sans autorisation de construire et qui serait donc illégal non seulement matériellement – compte tenu de son implantation – mais aussi sur un plan formel. Cela étant, le Conseil d'Etat et la municipalité de A _____ pouvaient valablement admettre que l'ancienne menuiserie était au bénéfice d'une situation acquise.

- 15 - 5.2.1 R _____ estime que la partie requérante « cherche à utiliser l'enveloppe de son bâtiment pour une opération spéculative d'un projet de deux appartements très chers afin de récupérer l'argent gaspillé lors de son achat de 2012 » et que ce projet n'entrerait pas dans le champ de l'article 3 alinéa 1 aLC. Il se réfère à un arrêt du Tribunal fédéral 1P.273/2004 du 23 septembre 2004 expliquant que la protection de la situation acquise que tend à garantir cette norme ne s'applique qu'aux constructions qui doivent être maintenues dans leur utilisation ou leurs structures actuelles. 5.2.2 La comparaison avec le cas tranché le 23 septembre 2004 par le Tribunal fédéral n'est pas pertinente. Ce précédent concernait un dépôt de matériaux de pierre d'une marbrerie, dépôt dont l'emplacement et l'étendue avaient varié au gré des circonstances et des besoins. Le Tribunal fédéral avait retenu que « la surface faisant l'objet de l'ordre de remise en état était plantée en vigne jusqu'au printemps 1990, avant d'être progressivement utilisée comme dépôt de matériaux sans

autorisation ; elle ne bénéficiait de ce fait pas de la situation acquise et [devait] respecter le droit en vigueur. » Le cas d'espèce ne porte pas sur un dépôt de matériaux ou un aménagement de ce genre, mais sur une construction en dur érigée dans les années 1954 et qui existe toujours comme telle aujourd'hui. Quant au fait que l'exploitation de la menuiserie ait cessé depuis plusieurs années et que, de fait, le bâtiment s'apparenterait aujourd'hui à un dépôt ou un à un atelier vide, il ne constitue pas une raison d'exclure l'ouvrage des possibilités de transformation qu'offre l'article 3 aLC. Cette disposition permet notamment aux constructions existantes devenues contraires aux prescriptions entrées ultérieurement en vigueur d'être transformées et modifiées dans leur affectation. En application de l'article 3 aLC, la Cour de céans a ainsi admis qu'il était sur le principe possible de transformer des granges (-écuries) en logements dans des zones destinées à l'habitation (ACDP A1 12 41 du 15 juin 2012 consid. 3b ; ACDP A1 08 61 du 29 août 2008 consid. 5e). 5.2.3 Il ne saurait non plus être question d'exclure l'applicabilité du régime de la situation acquise au motif que l'ancienne menuiserie n'aurait pas été entretenue et ne serait plus utilisable conformément à son affectation, comme le prétendent les époux S-T _____ en se référant à la RVJ 2012 p. 38 consid. 5b. Les photographies versées au dossier ne permettent pas de qualifier le bâtiment en cause de ruine. La référence invoquée par le couple précité se rapportait à un mayen hors zone comportant trois murs en partie effondrés et dépourvu de toit. En outre, la végétation avait envahi jusqu'à l'intérieur de l'ouvrage. Ce moyen tombe donc à faux.

- 16 - 5.3.1 A ce stade, il reste à examiner si le projet respecte le second réquisit posé par l'article 3 alinéa 1 aLC, à savoir que les travaux n'engendrent pas une aggravation de leur non-conformité au droit. La notion d'aggravation que prévoit l'article 3 alinéa 1 aLC doit être interprétée sur la base de la pratique cantonale bernoise, pour qui il y a aggravation de la non-conformité au droit lorsque la transformation ou l'agrandissement d'un ouvrage en soi illégal entraîne une atteinte encore plus forte qu'auparavant à l'intérêt public ou à celui du voisin, intérêts que la norme enfreinte devrait protéger (cf. Message aLC précité, p. 658 se référant au commentaire de Aldo Zaugg/Peter Ludwig ; ACDP A1 12 41 précité consid. 4b). L'atteinte doit revêtir un degré suffisant pour qu'on puisse bien parler d'un surcroît d'inconvénients (A1 13 267 précité consid. 3.2). Les règles actuelles du RCCZ non respectées sont, en l'occurrence, celles en matière de distances. Celles-ci 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 13 318 du 20 novembre 2013 consid. 3.2 ; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, op. cit., n° 857). Dans ce contexte, un bâtiment implanté trop proche de la limite ne pourra pas être surélevé ou équipé de superstructures ; par contre, des modifications intérieures seront admissibles (Aldo Zaugg/Peter Ludwig, op. cit, no 4a ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1P.577/2001 du 8 novembre 2001 consid. 4 reproduit dans la RVJ 2002 p. 36 ss). 5.3.2 Considérant que la première condition permettant d'invoquer l'article 3 alinéa 1 aLC n'était pas remplie, R _____ n'a pas cherché à infirmer le constat de non-aggravation posé par le Conseil d'Etat. Pour ce qui le concerne, cette tentative aurait été vaine. Le projet prévoit, en effet, de supprimer les volumes tous deux implantés à la limite de sa propriété, à savoir le décrochement nord-est de l'ancienne menuiserie et l'intégralité de l'annexe en bois, haute de quelque 5 mètres, qui est le corps le plus proche de l'habitation de R _____ (cf.

photographie de la façade nord-est figurant sous pièce 180 du dossier communal ; cf. plan de situation du 29 septembre 2016, dossier communal, pièce 35 ; coupes AA, BB, CC, DD et plans des façades sud-ouest et nord-ouest ; pièces 29, 31 et 32a du dossier communal). Ces volumes seront remplacés par des espaces de verdure et le chemin d'accès piéton à l'entrée de l'appartement de 4.5 pièces (cf. plan du rez, dossier communal, pièce 32b). De ce fait, le futur bâtiment sera conforme aux règles actuelles en matière de distances prévues par le RCCZ, qui sont de 1/3 de la hauteur des

- 17 - façades (lesquelles font en l'occurrence moins de 4 mètres) mais au minimum de 3 mètres (cf. tableau des zones). Cela étant, il ne saurait être manifestement question, pour R _____, d'une aggravation de la situation. 5.3.3 Le Conseil d'Etat a nié que le projet allait aggraver la situation des époux S-T _____. Ces derniers contestent cette appréciation en reprochant à l'autorité précédente d'avoir comparé la situation de la menuiserie existante en exploitation alors que celle-ci n'était plus exploitée depuis 7 à 8 ans et que le bâtiment ne pouvait plus être utilisé comme tel. L'édifice pouvait tout au plus servir de dépôt et c'est sur cette base qu'il y avait lieu de procéder à la comparaison. Ils expliquent que la façade sud-est existante est percée de fenêtres qui donnent directement sur leur propriété et que, du temps de l'exploitation de la menuiserie, ces fenêtres ne s'ouvriraient pas, à l'exception d'un seul petit carreau de manière à aérer. Désormais, ces fenêtres allaient s'ouvrir complètement. Les recourants invoquent encore des nuisances liées aux empiètements lorsque des duvets sont aérés ou des tapis secoués. Ils invoquent également un accroissement des immissions liées à la présence permanente de personnes dans les deux appartements prévus dans le bâtiment aujourd'hui inoccupé. 5.3.4 Il est en l'occurrence décisif de constater que le projet ne modifie aucunement la configuration du bâtiment du côté des époux S-T _____. Celui-ci ne comportera aucune ouverture supplémentaire et aucun changement ne sera apporté à l'emplacement et la dimension des fenêtres existantes. Certes, celles-ci pourront s'ouvrir sans restriction alors qu'elles ne pouvaient l'être que partiellement jusqu'ici. Cela étant, personne ne prétend que l'ancienne menuiserie ait, depuis la cessation de ses activités – située par R _____ à 2009 mais par les époux S-T _____ à 2010 voire 2011 (cf. p. 3 de leur détermination du 28 octobre 2019) –, retrouvé à ce jour une affectation conforme à la zone d'habitat individuel R2. Le bâtiment se trouve manifestement dans l'attente d'une nouvelle affectation, dûment autorisée par la commune de A _____. Dans ce sens, si la comparaison avec les nuisances d'une menuiserie en exploitation effectuée par le Conseil d'Etat paraît discutable du moment que cette activité n'a, de fait, plus cours depuis plusieurs années, l'on ne saurait non plus tabler sur le fait que le propriétaire du bâtiment se trouverait en définitif privé d'y faire un quelconque usage ou envisager que toute présence humaine y serait désormais proscrite. Dans ces conditions, la présence de deux logements de 3.5 respectivement 4.5 pièces dans une zone dévolue justement à l'habitation ne saurait être vue comme une aggravation, par rapport à la vocation artisanale du même bâtiment, de la non-conformité aux règles en matière de distances. L'admettre reviendrait à empêcher toute transformation en

- 18 - logements de constructions existantes trop proches des limites et non conformes à une zone d'habitation sous prétexte du seul changement d'affectation. Cette solution se heurte à la jurisprudence de céans rappelée sous considérant 5.2.2. Pour le reste, les seules nuisances concrètement alléguées par les époux S-T _____ concernent des duvets aérés ou des tapis secoués aux fenêtres susceptibles d'empiéter sur leur propriété. Ces situations ne

peuvent être vues comme une aggravation de la situation susceptible d'exclure l'application de l'article 3 alinéa 1 aLC. Au surplus, il importe de relever que la villa des époux S-T _____ a été construite non pas en vis-à-vis direct de l'ancienne menuiserie, mais plutôt à l'est de celle-ci, dans le prolongement de la rue xxx (no xx4). Par ailleurs, au plus proche, les constructions (angle sud-est de l'ancienne menuiserie ; angle nord-ouest du corps avancé de la villa des époux S-T _____) se trouvent à une distance de quelque 7 mètres en diagonale. Le corps de leur bâtiment décroché à l'ouest se trouve à environ 10 mètres de la façade de l'ancienne menuiserie. Il convient encore de relever que les pièces donnant sur la parcelle des époux S-T _____ ne sont pas des pièces à vivre, mais uniquement des chambres, WC et salles de bains. Enfin, l'invocation du principe de prévention et la référence à l'ATF 141 II 476 consid. 4.3 (recours des époux S-T _____, p. 8) – qui sanctionnait la construction sans droit et en un lieu donné d'une pompe à chaleur au motif qu'un choix d'un autre emplacement minimisant les nuisances sonores était techniquement possible et économiquement supportable – n'est pas pertinent s'agissant d'un bâtiment au bénéfice de la situation acquise. En outre, les recourants n'expliquent pas quelle mesure de prévention particulière – autre que le refus pur et simple du projet auquel ils concluent – aurait dû être examiné et imposé au constructeur. 5.3.5 Il résulte de ce qui précède que les autorités précédentes pouvaient valablement retenir que la transformation de l'ancienne menuiserie en habitation ne constituerait pas, en l'absence de toute modification de la façade concernée, une mise à mal (sup- plémentaire) des objectifs sous-tendant les règles en matière de distance non respec- tées par le bâtiment actuel.

E. 6

Comme on l'a vu, le projet permet de conférer au bâtiment une destination conforme à la zone dans le respect des autres prescriptions du RCCZ (hauteur, nombre de logements [cf. art. 78 RCCZ]). Les époux S-T _____ laissent suggérer que le projet ne respecterait pas les règles en matière de densité. Cette assertion est toutefois dépourvue de toute motivation et ne comporte en particulier aucune critique du calcul figurant sous pièce 174 du dossier communal montrant que l'indice de 0.4 est respecté.

- 19 - Il n'y a en conséquence pas lieu d'examiner plus avant ce moyen purement appellatoire (RVJ 1994 p. 33 consid. 5).

E. 7

Finalement, les époux S-T _____ expliquent n'avoir pas consenti à des travaux qui devront obligatoirement se dérouler sur leur fonds et relèvent que l'article 155 de la loi du 24 mars 1998 d'application du code civil suisse (LACCS ; RS/VS 211.2) exige que de tels travaux soient subordonnés au paiement d'une indemnité préalable. Le précédent invoqué à cet égard (arrêt du Tribunal fédéral 1C_846/2013 du 4 juin 2014 consid. 7.2) n'est cependant pas comparable puisqu'il concernait la pose d'ancrages constitutifs d'empiètements souterrains essentiels au projet concerné. Tel n'est pas le cas en l'occurrence. Le moyen tombe donc à faux, étant au surplus rappelé que la procédure d'autorisation de construire vise à contrôler la conformité des projets aux normes de droit public, et non à traiter des problématiques de droit privé (cf. art. 15 al. 2 et 39 aLC ; art. 41 et 44 al. 3 aOC). Celle relative au droit d'échelage soulevée par les époux S-T _____ est de cette nature. En conséquence, les éventuelles contestations en la matière devront, le cas échéant, être tranchées par le juge civil. 8.1 En définitive, les deux recours s'avèrent mal fondés et doivent être rejetés (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 8.2 Les époux S-T

_____ supporteront, solidairement entre eux, 1500 fr. de frais, lesquels sont arrêtés sur le vu principalement du principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 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/VS173.8). Ils n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario). R _____ s'acquittera d'un émolument de justice qu'il convient également d'arrêter, en application des critères susvisés, à 1500 fr. Les dépens lui sont également refusés. Les époux S-T _____ verseront à V _____, W _____, X _____, Y _____ et Z _____, qui ont gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, 1600 fr. de dépens. R _____ leur en versera 1400 fr. Ces indemnités tiennent compte du travail effectué par Maître P _____ dans chacune de ces causes, de la similarité de celles-ci et des réponses déposées (faisant toutes deux 11 pages), ainsi que du fait que cet avocat a émis des observations complémentaires de 6 pages dans la cause A1 19 xxx (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 27 et 39 LTar).

- 20 -

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.