

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 452/2020

Arrêt du 23 mars 2021

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Müller et Merz.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure
A. _____, représenté par Me Damien Bender, avocat,
recourant,

contre

Commune de Vex, Administration communale, route de Sion 10, case postale 79, 1981 Vex, représentée par
Me Philippe Pont, avocat,
Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet
autorisation de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 26 juin 2020 (A1
19 241).

Faits :

A.

Le 12 avril 2016, la commune de Vex a déposé une demande d'autorisation de construire portant sur la démolition de bâtiments ("Maison Bovier", garages et pavillon scolaire) et la construction d'un nouveau centre scolaire, d'une salle de gymnastique et d'un immeuble comprenant des surfaces commerciales et des logements (affectation probable en appartements protégés) sur les parcelles n°4644, 4627, 4596 et 4502 situées entre la route de Sion et la route de Courtille, à proximité du centre du village. L'immeuble d'affectation mixte est implanté en bordure de la route de Sion, à 1,75 m du bâtiment existant qui abrite la salle polyvalente, la crèche et l'unité d'accueil de la petite enfance (UAPE). Le projet a fait l'objet d'oppositions, en particulier de A. _____, propriétaire de la parcelle n°4581, adjacente au nord.

Le 22 juin 2017, la Commission cantonale des constructions du canton du Valais (CCC) a écarté les oppositions et délivré l'autorisation de construire. Le recours formé par A. _____ a été rejeté le 7 décembre 2018 par le Conseil d'Etat du canton du Valais, mais partiellement admis par arrêt du 23 avril 2019 de la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan. Le bâtiment d'affectation mixte et la salle polyvalente ne pouvaient être considérés comme un bâtiment unique. La distance minimale entre bâtiments selon la loi valaisanne sur les constructions (dans sa teneur avant le 1^{er} janvier 2018, ci-après: aLC) n'étant pas respectée, une dérogation ne pouvait être accordée que dans des circonstances exceptionnelles reposant sur une motivation qui faisait en l'occurrence défaut. La cause a été renvoyée sur ce point au Conseil d'Etat afin qu'une demande formelle de dérogation soit présentée par la commune. Les griefs relatifs au nombre de places de stationnement et à la protection contre le bruit ont en revanche été écartés, sous réserve d'une précision à apporter dans le permis

de construire sur le type d'amortisseurs de bruit. Le recours en matière de droit public formé par A. _____ contre cet arrêt de renvoi a été déclaré irrecevable par le Tribunal fédéral (arrêt 1C 300/2019 du 3 juin 2019), en application de l'art. 93 al. 1 LTF.

B.

Statuant à nouveau le 13 novembre 2019, le Conseil d'Etat a considéré que les motifs invoqués par la commune (optimisation du potentiel constructif pour un bâtiment d'utilité publique, lien fonctionnel entre les bâtiments, valorisation du centre du village) justifiaient la dérogation à la distance entre bâtiments.

Par arrêt du 26 juin 2020, la Cour de droit public a rejeté le recours formé à nouveau par A. _____. Les conditions d'une dérogation aux distances entre bâtiments étaient réunies: le bâtiment mixte était destiné à accueillir un centre médical et des appartements protégés. Ce nouveau bâtiment comportait au rez une salle multi-usage offrant des synergies avec le bâtiment existant. La dérogation permettait le maintien d'une place d'accès sécurisé pour les piétons au nord-ouest du nouveau bâtiment. Elle permettait également une densification du centre du village. Les motifs de sécurité incendie, de salubrité et d'esthétique ne s'y opposaient pas, pas plus que les intérêts privés du recourant dont le bien-fonds se trouvait à l'opposé du secteur. La distance entre les deux nouveaux bâtiments (4 m) était inférieure à celle prescrite par l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI), mais les mesures compensatoires prévues avaient été considérées comme suffisantes par l'Office cantonal du feu. Les griefs relatifs à l'esthétique et à l'intégration du projet ont également été rejetés. Le projet satisfaisait aux exigences réglementaires relatives aux surfaces disponibles par classe d'école. S'agissant de la question des places de stationnement, la cour cantonale s'est référée à son précédent arrêt.

C.

Agissant le 28 août 2020 par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral de réformer le dernier arrêt cantonal en ce sens que les décisions du Conseil d'Etat du 13 novembre 2019 et de la CCC du 19 mai 2017 sont annulées. Subsidiairement, il conclut au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Le recourant requiert l'effet suspensif, qui a été accordé par ordonnance du 24 septembre 2020. Il demande la production des projets présentés dans le cadre du concours d'architecture relatif au projet litigieux.

La cour cantonale a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours en se référant à l'arrêt attaqué. La commune de Vex conclut au rejet du recours. Dans ses dernières écritures, le recourant persiste dans ses griefs, ses conclusions et sa demande de production de pièces.

Considérant en droit :

1.

Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF). Il est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. En tant que propriétaire voisin du projet, il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué qui confirme le permis de construire qu'il tient pour contraire au droit. Il peut ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué et a dès lors qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Conformément à l'art. 93 al. 3 LTF, le recourant peut encore revenir, par le présent recours, sur les questions qui ont été tranchées dans le premier arrêt incident de la cour cantonale du 23 avril 2019 et qui conservent encore un objet à ce stade, en particulier s'agissant du nombre de places de stationnement. Il n'est pas nécessaire à cet égard que le recourant ait expressément conclu à l'annulation de ce premier arrêt.

Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont au surplus réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

Le recourant élève une première série de griefs relatifs à la distance entre les différents bâtiments. D'un point de vue formel, il estime que la première dérogation concernant le bâtiment existant et le bâtiment mixte a été

confirmée par la cour cantonale alors que le recourant avait demandé la production des projets présentés dans le cadre du concours d'architecture afin de démontrer qu'un centre scolaire pouvait être construit sans dérogation; ce moyen de preuve pouvait être administré facilement et aurait démontré l'absence de circonstances exceptionnelles. Par ailleurs, la cour cantonale n'aurait pas examiné le bien-fondé de la seconde dérogation (distance entre les deux bâtiments projetés), se limitant à un examen sous l'angle des normes de protection incendie AEAI alors que la seconde dérogation était encore plus grave que la première. Quant à la première dérogation, elle n'aurait pas fait l'objet d'un examen sous l'angle des normes AEAI.

2.1. Le droit d'être entendu comprend également le droit d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes. L'autorité ne peut mettre un terme à l'instruction sans violer ce droit que lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités).

Les différents projets réalisés dans le cadre du concours d'architecture relèvent d'un processus de sélection antérieur à la procédure d'autorisation de construire et n'ont donc pas à être intégrés au dossier y relatif. La production requise n'aurait d'ailleurs aucune influence sur l'issue de la procédure. En effet, la cour cantonale était appelée à statuer sur le projet qui lui était soumis, tel qu'il a été retenu par la commune et a fait l'objet de la mise à l'enquête. Il est certes possible que d'autres projets non retenus ne nécessitent pas les mêmes dérogations que le projet litigieux, mais les instances de recours ne sauraient, dans le cadre d'un recours dirigé contre une autorisation de construire déterminée, substituer leur appréciation à celle de l'autorité communale à qui appartient le choix du projet qu'elle entend privilégier. Le refus de produire les pièces en question ne viole dès lors pas le droit d'être entendu, et il ne se justifie pas non plus d'ordonner cette production à ce stade.

2.2. Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Le juge doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision (ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3; 142 I 135 consid. 2.1). Il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; 134 I 83 consid. 4.1 et les arrêts cités). La motivation peut au demeurant être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 146 II 335 consid. 5.1). Le recourant ne prétend pas que le droit cantonal (soit l'art. 17 de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA, RS/VS 172.6) poserait des exigences plus strictes en matière de motivation.

2.3. La cour cantonale a essentiellement examiné la question de la dérogation en rapport avec la distance entre le bâtiment existant (salle polyvalente) et le bâtiment d'affectation mixte projeté le long de la route de Sion (consid. 3 à 5.2). Elle a aussi traité du grief relatif à la protection incendie, en rapport avec la même distance (consid. 5.3.1). S'agissant de la distance entre le bâtiment mixte et le complexe scolaire, la cour cantonale a tenu compte de l'argumentation présentée en réplique par le recourant. En effet, dans la première procédure de recours, le recourant avait expressément admis que les deux nouveaux bâtiments formaient un tout (réplique du 25 octobre 2015 p. 6). A l'instar de ce qui a été examiné dans le premier arrêt cantonal, le second recours mettait uniquement en cause la distance entre la salle polyvalente et le bâtiment mixte. Dans sa réplique, du 4 mars 2020, le recourant s'est prévalu pour la première fois de la distance entre les deux futurs bâtiments, estimant que le projet comportait alors deux dérogations majeures. A l'appui de son grief, il produisait une expertise technique du 3 mars 2020. Cette dernière relève certes que la distance entre les deux bâtiments devrait être d'environ 13,5 m au

lieu des 4 m prévus, mais ne se penche pas sur la possibilité de considérer les deux édifices comme parties d'un tout, ni sur la justification d'une éventuelle dérogation: elle considère simplement que cette proximité poserait des problèmes de salubrité et de sécurité. La cour cantonale a répondu à ces arguments en relevant que l'Office cantonal du feu (OCF) avait rendu un préavis favorable et que les normes AEAI permettaient une distance de 4 m à certaines conditions réalisées en l'espèce. A défaut de tout grief précis concernant l'octroi d'une seconde dérogation, la cour cantonale n'a pas violé le droit d'être entendu en n'examinant pas d'office la question. Au demeurant, les éléments retenus pour justifier la première dérogation pourraient a fortiori valoir à l'égard de

la seconde puisque les deux nouveaux bâtiments forment un complexe revêtu d'une justification d'ensemble. Enfin, les considérations relatives au préavis de l'OCF, en rapport avec la seconde dérogation, pouvaient également valoir pour la première, de sorte que l'arrêt attaqué répond aux griefs tels qu'ils ont été soulevés par le recourant et respecte dès lors le devoir de motivation, y compris quant à la pesée d'intérêts.

3.

Sur le fond, le recourant se plaint d'arbitraire dans l'appréciation des preuves et l'établissement des faits. Il reproche à la cour cantonale de ne pas avoir calculé ou chiffré les distances entre les bâtiments et les hauteurs de ceux-ci, alors qu'il doit exister entre elles un rapport d'au minimum 1/3 selon l'art. 52bis du règlement communal de construction et de zones du 9 septembre 2015 (RCCZ). En tenant compte de ce rapport, la distance entre bâtiments devrait être de 13,55 m pour les nouvelles constructions et de 12,02 entre le bâtiment mixte et la salle polyvalente. Avec les distances réduites prévues dans le projet, la hauteur des bâtiments (plus de 20 m selon le projet) devrait être considérablement diminuée, voire nulle. S'agissant de son intérêt privé, le recourant relève que les bâtiments se trouvent dans le champ de déplacement du soleil depuis sa parcelle. En outre, l'affectation en centre médical d'une partie du bâtiment mixte ne serait pas garantie puisqu'elle n'est pas mentionnée dans la demande d'autorisation de construire. La cour cantonale aurait méconnu ces éléments qui révèlent l'importance des dérogations accordées et mettent en doute l'intérêt public sur lequel elles se fondent.

3.1. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 142 II 355 consid. 6). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 141 IV 369 consid. 6.3).

3.2. La critique du recourant ne porte pas sur les faits en tant que tels mais sur l'application du droit communal. Sur ce point, la cour cantonale a reconnu, tant dans son premier que dans son second arrêt, la nécessité d'une dérogation. Elle rappelle que la distance entre bâtiments ne peut en principe être inférieure au tiers de la hauteur et, au minimum, à trois mètres. Les dimensions et les distances entre bâtiments ressortent clairement des plans soumis à l'enquête et ne sont pas contestées. L'ampleur de la dérogation nécessaire n'a donc pas été méconnue en ce qui concerne la distance entre la salle polyvalente et le bâtiment mixte. Quant à l'affectation du bâtiment mixte, elle est indiquée dans la demande de permis de construire telle qu'elle a été publiée. En outre, les caractéristiques des appartements (sanitaires aménagés pour personnes à mobilité réduite, portes coulissantes) confirmaient leur affectation en appartements protégés. Les griefs relatifs à l'établissement des faits doivent ainsi être écartés.

4.

Le recourant se plaint d'une application arbitraire des art. 10 al. 2 et 30 al. 1 aLC, 37 al. 1 de l'ordonnance cantonale sur les constructions (aOC, RS/VS 705.100), 52bis et 77 lit. a RCCZ. Il relève que la dérogation requise était importante puisque la distance entre bâtiments était de 1,75 m au lieu des quelque 12 m nécessaires, soit une différence de plus de 10 m. Il estime que la situation n'aurait rien d'extraordinaire puisqu'il ne serait pas démontré que le projet serait impossible à réaliser sans dérogation. S'agissant de l'intérêt justifiant la dérogation, le recourant met en doute l'affectation prévue et relève qu'une affectation commerciale ne serait pas exclue. Il n'y aurait pas de lien technique et fonctionnel entre les deux bâtiments, la cour cantonale se contentant d'affirmer que le projet ne serait pas réalisable tel quel sans dérogation. Les motifs de mobilité et de sécurité des piétons ne seraient pas mieux fondés, l'esplanade d'accès évoquée par la cour cantonale étant inexistante. Un déplacement au nord du bâtiment mixte laisserait subsister l'espace nécessaire. La volonté d'optimiser les possibilités d'utilisation du sol ne serait pas pertinente pour l'octroi d'une dérogation, et la densification devrait s'opérer par voie de planification. Enfin, le fait que le projet a été voté en assemblée primaire ne permettrait pas de contourner la disposition récente de l'art. 52bis RCCZ. S'agissant des intérêts opposés à la dérogation, le recourant évoque les normes de protection incendie ainsi que des motifs de salubrité et de sécurité. La cour

cantonale ne pouvait pas affirmer que les intérêts du recourant n'étaient pas affectés par la dérogation, puisqu'en cas de respect des règles sur les distances, le bâtiment mixte n'existerait pas.

4.1. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal - et a fortiori communal - que sous l'angle de l'arbitraire (ATF 146 II 367 consid. 3.1.5). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 170 consid. 7.3; arrêt 1C 228/2018 du 18 juillet 2019 consid. 9.1). Dans ce contexte, le recours est soumis aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF.

4.2. Selon l'art. 30 al. 1 aLC, des dérogations aux prescriptions relatives à l'affectation de la zone à bâtir et aux autres dispositions en matière de construction peuvent être octroyées par l'autorité compétente lorsque des circonstances exceptionnelles ou des motifs importants le justifient et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant des voisins ne s'en trouve lésé. L'art. 77 let. a RCCZ prévoit lui aussi que "exceptionnellement, le Conseil communal peut déroger aux dispositions du présent règlement, si l'application stricte des prescriptions légales ne s'adapte pas aux conditions du terrain ou d'un programme particulier, et à condition que ni l'intérêt général et ni les intérêts importants des voisins ne soient lésés".

4.3. Selon la jurisprudence, les dispositions exceptionnelles ou dérogoires ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaires. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire. En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci: l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à justifier une dérogation (ATF 112 Ib 51 consid. 5 p. 53; arrêt 1C 104/2020 du 23 septembre 2020 consid. 3.2 et les arrêts cités).

4.4. La demande de permis de construire porte sur une école avec salle de gymnastique d'une part, un immeuble de logements et commerces d'autre part. L'avis de mise à l'enquête précise que le second bâtiment sera probablement affecté en centre médical pour les locaux commerciaux, et en appartements protégés pour les logements. L'autorisation de construire du 22 juin 2017 retient expressément ces affectations. Il ressort par ailleurs des plans que les neuf appartements prévus (trois par étage) sont conçus pour des personnes à mobilité réduite (aménagement des sanitaires et portes coulissantes). Il n'y a dès lors pas lieu de mettre en doute l'affirmation, confirmée tout au long de la procédure, selon laquelle les logements seront affectés en logements protégés, étant précisé qu'un home pour personnes âgées existe déjà à proximité immédiate. Le projet prévoit en outre, au rez inférieur, la création d'un espace polyvalent donnant sur le préau scolaire. Cet espace est destiné d'une part aux besoins de l'école (salle d'appui, salle d'activités créatrices) et d'autre part aux besoins de l'UAPE et de la cantine scolaire qui occupent actuellement le bâtiment existant. Il ressort clairement des plans qu'un déplacement du bâtiment plus au nord, afin de respecter la distance réglementaire, se ferait nécessairement au préjudice de cet espace puisque les locaux techniques qui occupent en sous-sol la partie nord du bâtiment ne pourraient être supprimés. Un déplacement du bâtiment supprimerait également l'esplanade piétonne servant d'accès à l'école et dont le recourant conteste en vain l'existence. Comme le relève la cour cantonale, le périmètre est le seul de la commune

à être affecté en zone mixte C, soit une zone "destinée à l'habitation collective, aux commerces, à l'hôtellerie, ainsi qu'aux équipements d'intérêt général" (art. 52bis let. a RCCZ). Le projet a en outre été approuvé par l'assemblée primaire le 26 mars 2015 et, par sa nature, il s'agit d'un projet unique à l'échelle de la commune. Le risque d'une généralisation de la pratique dérogatoire est dès lors inexistant, comme le retient à juste titre la cour cantonale.

Les questions de protection incendie ont été examinées par l'office cantonal compétent. Celui-ci a délivré un préavis favorable sur le vu du concept de protection prévu dans le projet comprenant des mesures compensatoires. De ce point de vue, aucun intérêt ne s'oppose à la dérogation. Le recourant estime qu'en cas de respect des règles relatives aux limites et aux hauteurs, le bâtiment mixte, visible depuis sa parcelle, serait d'une hauteur pratiquement nulle. Le recourant perd de vue que s'il fallait déplacer le bâtiment mixte plus au nord afin de respecter les distances, une construction à la hauteur réglementaire n'aurait pas un impact moindre puisque l'édifice se trouverait alors plus proche de sa propre parcelle.

Sur le vu de l'ensemble des circonstances, l'octroi de la dérogation apparaît dûment motivé et ne saurait être qualifié d'arbitraire.

4.5. Le recourant soutient que le projet nécessiterait une seconde dérogation concernant la distance entre les deux nouveaux bâtiments. Comme on l'a vu, l'argument n'a été soulevé que durant la seconde procédure de recours, le recourant ayant admis dans la première procédure que les deux bâtiments formaient une unité. A la lecture des plans, tel apparaît être le cas: si les deux bâtiments sont distants en surface de 4 m, ils forment une unité architecturale tant du point de vue du style que des volumes. Ils ne sont séparés que par un large escalier permettant d'atteindre les niveaux inférieurs des deux bâtiments. Ceux-ci sont en outre largement contigus en sous sol, au niveau des locaux techniques. C'est donc de manière soutenable que l'ensemble a été - à tout le moins implicitement - considéré comme un tout. Rien dans l'argumentation du recourant ne fait apparaître cette appréciation comme arbitraire.

Les griefs relatifs aux distances entre bâtiments doivent dès lors être écartés.

5.

Le recourant se plaint ensuite d'une violation arbitraire de l'art. 4 du règlement du 1er mars 2005 fixant les normes et directives concernant les constructions scolaires de la scolarité obligatoire (RS/VS 400.200, ci-après: le règlement). Pour six salles de classe, la surface déterminante selon cette disposition devrait être de 3'000 m². Or, la totalité des terrains ne serait pas dévolue au complexe scolaire; la surface du bâtiment mixte devrait en être soustraite, de même que le secteur sud de la parcelle, les surfaces dédiées à la voirie et au stationnement, la surface du bâtiment comprenant l'UAPE, de sorte que le solde serait seulement de 1700 m²; l'aire de jeux de 1'000 m², située à 100 m et nécessitant de traverser une route, ne pouvait être prise en compte par la cour cantonale. L'expression "en principe" figurant dans la norme en question ne permettrait pas d'accorder une dérogation, sauf circonstance exceptionnelle en l'espèce non invoquée.

5.1. L'art. 4 du règlement, intitulé terrains, a la teneur suivante:

¹ *Le plan d'aménagement local doit prévoir la réservation de terrains nécessaires aux besoins scolaires.*

² La réservation des terrains est soumise à l'approbation du département. Les critères suivants doivent être pris en considération:

a) situation géographique;

...

³ *Les surfaces des terrains prend en considération doivent comporter :*

a) l'aire d'emprise des bâtiments;

b) les espaces nécessaires à l'aménagement des cours de récréation, des places de jeux, de gymnastique et des sports ainsi que des praescolaires;

c) les espaces verts.

? La valeur totale des surfaces indiquées ci-dessus doit en principe correspondre 500 m² par salle de classe de base admise.

5.2. Cette disposition appartient au chapitre 1 du règlement consacré au "programme de construction", et sous - chapitre 1.1 relatif à la construction. Celatant, contrairement ce que soutient le recourant, c'est l'ensemble des terrains sur lequel le projet scolaire doit venir s'implanter qui doit être pris en considération, y compris l'aire d'emprise des bâtiments de même que les autres espaces né-

cessaires. Dans la mesure où il fait également partie du complexe scolaire, le bâtiment existant (UAPE) pouvait également être pris en compte, de même que la surface de la salle de sport, construite en sous-sol et ne nécessitant pas de surface supplémentaire. Dans la mesure où elle peut aussi être affectée au complexe scolaire, l'aire de jeux située à proximité pouvait également être prise en considération dans le calcul purement arithmétique imposé par la disposition en question, indépendamment de toutes considérations liées à la sécurité. Dans son résultat, l'appréciation de la cour cantonale, qui tient compte à juste titre du caractère relativement souple de la disposition en question, n'a donc rien d'insoutenable.

6.

Le recourant se plaint ensuite d'une violation arbitraire des art. 26 al. 1 aLC, 215 de la loi cantonale du 3 septembre 1965 sur les routes (LR, RS/VS 725.1) et 28 let. a à c RCCZ. Dans son premier arrêt, le Tribunal cantonal a considéré que le projet entraînait la suppression de 35 à 40 places de stationnement actuellement utilisées dans la cour de l'école lors de manifestations dans la salle polyvalente, mais qu'il s'agissait de places non marquées comme telles; la solution mise en place par la commune (une vingtaine de places dans la cour du complexe scolaire, le long des façades est du complexe et de la salle polyvalente, plus 20 places récemment autorisées sur une parcelle située à moins de 100 m de la salle polyvalente) a été jugée suffisante. Le recourant le conteste en relevant que les places supprimées ne seront pas compensées et que le problème du parking sauvage lors des manifestations dans la salle polyvalente ne serait pas réglé. Le plan produit par la commune devant le Tribunal cantonal pour confirmer l'existence de vingt places dans la cour de l'école ne serait pas celui qui a été autorisé.

Le recourant relève également qu'il évoquait le manque de places de stationnement pour le complexe scolaire lui-même et que la cour cantonale n'a pas examiné cette question. Le recourant estime que le besoin de places de stationnement serait de 22 pour les appartements, 13 pour les surfaces commerciales (respectivement 12 pour un centre médical) 7,2 pour l'école, 7,5 pour la salle de gymnastique, soit au total 49,7 (respectivement 48,7) places. Sur les 40 places prévues, 20 seraient non marquées et les 20 autres (à une centaine de mètres de la salle polyvalente) n'auraient pas été créées pour les besoins du complexe scolaire et ne pourraient être affectées aux appartements, trop distants.

6.1. D'un point de vue formel, le recourant se plaint de la production par la commune devant la cour cantonale, le 24 janvier 2019, d'un plan mentionnant des places de stationnement qui ne figureraient pas dans la demande d'autorisation de construire, cela contrairement au droit cantonal qui interdit des modifications en cours de procédure. La pièce en question ne fait pas état de constructions ou d'aménagement nouveaux, mais indique simplement les possibilités de parcage en différents endroits du quartier, dans la situation existante. Il n'y a donc pas de modification du projet au sens de la disposition invoquée par le recourant.

6.2. Selon l'art. 215 al. 1 LR, lors de la construction, de l'agrandissement ou du changement d'affectation d'un immeuble ou d'une installation dont l'utilisation entraînera un trafic important de véhicules à moteur, le maître de l'ouvrage devra, dans la mesure commandée par les circonstances, aménager sur terrain privé, au besoin en dehors de la zone d'interdiction de bâtir, les places de stationnement et les voies de circulation nécessaires aux visiteurs et aux usagers. Selon l'art. 26 al. 1 aLC, lors de la réalisation des constructions et installations ainsi que lors du changement d'affectation des constructions et installations existantes, le maître de l'ouvrage doit garantir sur la parcelle à bâtir ou à proximité un nombre suffisant de places de stationnement pour véhicules correspondant aux besoins. Pour ce faire et dans le but d'une utilisation mesurée du sol et d'une bonne gestion de la circulation et du territoire, les autorités compétentes favorisent la création de parkings collectifs sur fonds privés ou publics. Enfin, l'art. 28 let. a à c RCCZ a la teneur suivante:

a) Pour chaque nouvelle construction, de même que pour chaque transformation importante ou changement d'affectation important, il faut prévoir un nombre de places de parc, couvertes ou non, sur le domaine privé. Elles doivent assurer le parcage des véhicules du propriétaire et ceux de ses clients ou visiteurs.

b) Il sera notamment exigé :

1. Habitation

- 2 places par logement de moins de 120 m² de surface brute de plancher utile;
- 3 places par logement de 121-240 m² ou plus de surface brute de plancher utile;

- 4 places pour chaque logement ayant une surface habitable supérieure à 241 m²;
- à partir de 5 places un supplément de 20 % est exigé pour les visiteurs.
- 2. Bureau/Commerce
 - 1 place pour 30 m² de surface exploitable, mais au minimum 1 place par unité d'exploitation.
- 3. Hôtel/Café-restaurant
 - Selon la loi sur l'hôtellerie, la restauration et le commerce de boissons alcooliques.
- 4. Remontée mécanique de base
 - 1 place pour 4 personnes transportées selon la capacité horaire de l'installation (Ex. 1'000 personnes à l'heure : 250 places).
- c) Pour tous les cas non cités au présent article, sont applicables les lignes directrices de l'Union Suisse des professionnels de la route.

6.3. S'agissant des besoins en stationnement propres au centre scolaire, l'arrêt du 23 avril 2019 considère sans plus de développement que ceux-ci seront couverts selon le rapport du bureau Transportplan du mois de juillet 2017. Le rapport en question rappelle que l'offre actuelle en stationnement est constituée de 5 cases réservées à la dépose-minute des écoliers, 4 cases publiques en zones bleues, 33 cases privées réservées aux détenteurs de vignettes dont 10 pour les enseignants. L'ensemble de ces places sera maintenu à l'avenir, et un parking de 20 places sera créé sur une parcelle voisine des 33 places précitées. Le rapport part de la prémisse que le nouveau complexe scolaire ne créera pas de besoins supplémentaires par rapport à l'état actuel, et rien dans l'argumentation du recourant ne vient démontrer le contraire. Le recourant invoque la norme VSS SN 640 281 pour affirmer que l'école nécessiterait 7,2 places et la salle de gymnastique 7,5. S'agissant d'une halle de gymnastique intégrée dans le centre scolaire, ne prévoyant pas de spectateurs et dont l'utilisation extra-scolaire a régulièrement lieu en dehors des horaires de l'école, rien n'impose une addition de ces deux valeurs. Le recourant estime en outre le besoin en

places de stationnement à 22 pour les 9 logements, selon l'art. 28 let. b ch. 1 RCCZ, y compris les 20% supplémentaires exigés par cette même disposition. Il perd ainsi de vue que les besoins, pour des appartements protégés, peuvent être réduits comme le prévoit la norme VSS précitée (ch. 9.2) pour les logements spéciaux tels que logements pour personnes âgées et les foyers pour étudiants. Le recourant considère par ailleurs que la surface dédiée aux activités commerciales (soit 400 m²) imposerait 13 places de stationnement en vertu de l'art. 28 let. b ch. 2 RCCZ. Il reconnaît toutefois que pour une affectation de centre médical, la norme VSS prévoit deux cases pour le personnel et une case visiteur par 100 m², ce qui équivaut à un total de 12 places. Ainsi, contrairement à ce que prétend le recourant, le règlement invoqué n'impose pas 48 à 50 places de stationnement pour l'ensemble du projet, mais plutôt une quarantaine. Dès lors, l'offre prévue soit les 20 places nouvelles aménagées au sud du secteur, à une centaine de mètres du nouveau complexe, les 33 places existantes dont 10 réservées au corps enseignant, ainsi que les 9 cases en zone bleue le long de la route de Courtille (dont 5 destinées à la dépose-minute) apparaissent

suffisantes. Il n'est pas besoin de définir à ce stade l'affectation précise de chacune de ces places dans la mesure où leur nombre total apparaît suffisant. Le recourant ne saurait objecter que les 20 nouvelles places sont distantes d'une centaine de mètres puisque, selon les normes VSS, l'offre en stationnement destinée à une affectation déterminée doit se trouver en règle générale au maximum à 300 m et être facilement accessible à pied (ch. 6.1), ce qui est le cas en l'occurrence.

Dès lors, même si la cour cantonale n'a pas expressément examiné la question, en considérant que le nouveau complexe ne créait pas de besoins supplémentaires en places de stationnement et en se limitant au problème du parking lors de manifestations dans la salle polyvalente, son premier arrêt ne peut être considéré comme arbitraire dans son résultat sur ce premier point.

6.4. Dans son premier arrêt, la cour cantonale a tenu compte de la suppression des 40 places non marquées mais à disposition dans la cour de l'école actuelle, pour les besoins des manifestations dans la salle polyvalente. La commune envisageait la possibilité de parquer pour environ 30 véhicules dans la cour du nouveau complexe. Tenant compte des objections du recourant quant à la disponibilité de certaines de ces places (situées devant l'escalier ou devant l'entrée de la salle de gymnastique, ou sur les emplacements d'un arbre ou d'une surface verte), le Tribunal cantonal a retenu qu'il était envisageable de parquer au moins 10 véhicules dans ladite cour, plus une autre dizaine le long des façades est des deux bâtiments. Il a par ailleurs relevé qu'une

vingtaine de places allaient être créées à moins de cent mètres au sud. Le recourant objecte certes avec raison qu'une partie au moins de ces places sera utilisée pour les besoins du bâtiment mixte (appartements et centre médical). Toutefois, il convient encore de tenir compte de la trentaine de places à disposition des employés et des enseignants qui pourront être mises à disposition lors des manifestations dans la salle polyvalente en dehors des heures de bureau, comme l'a

confirmé la commune dans son écriture cantonale du 28 février 2019.

7.

Dans un dernier grief, le recourant invoque les dispositions réglementaires relatives à la distance aux limites. Il estime qu'en fonction de la hauteur des bâtiments, les distances à sa propre parcelle devraient être de 4,83 m pour le corps de bâtiment situé à l'est et de 5,71 m pour le corps central, alors qu'elles sont selon les plans de 4,1 m, respectivement 5,22 m. Aucune justification n'aurait été apportée pour une telle dérogation.

7.1. Le recourant soutient qu'il aurait soulevé ce grief dans sa détermination du 5 septembre 2019 devant la cour cantonale. En réalité, cette écriture est adressée au Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure de recours faisant suite au premier arrêt de la cour cantonale. Le recourant y contestait la possibilité d'une dérogation pour la distance entre bâtiments (bâtiment mixte et salle polyvalente). Il évoque certes "le non-respect de la distance à la limite" pour démontrer une atteinte à ses intérêts, mais ne mentionne nullement la distance des bâtiments scolaires avec son propre fonds. Dans son opposition initiale, le recourant se plaignait d'une violation de la distance à la limite, mais du côté est le long de la rue de Courtille. Aucune des écritures ultérieures n'évoque la distance entre les bâtiments scolaires et sa parcelle. Le grief soulevé cèans apparaît donc entièrement nouveau.

7.2. La jurisprudence admet certes en principe la recevabilité d'un tel grief dans la mesure où l'instance précédente dispose d'un plein pouvoir d'examen et doit appliquer le droit d'office (ATF 142 I 155). Le recourant invoque à cet égard l'art. 79 al. 2 LPJA. Cette disposition prévoit que le Tribunal cantonal n'est pas lié par la motivation des conclusions du recourant, mais ne prévoit pas qu'il doive appliquer le droit d'office. Quoiqu'il en soit, l'invocation de ce grief à ce stade de la procédure apparaît contraire à la bonne foi, ce qui conduit à son irrecevabilité (ATF 142 I 155 consid. 4.4.6). En effet, le projet a fait l'objet d'une procédure d'opposition, puis de recours auprès du Conseil d'Etat puis du Tribunal cantonal, le recours au Tribunal fédéral ayant été déclaré irrecevable. Après l'admission du premier recours par le Tribunal cantonal, une seconde procédure s'est déroulée devant les deux instances cantonales successives. Dans la mesure où la question des distances avait déjà été largement discutée dans la première procédure de recours et que le non-respect de la distance à la limite pouvait elle aussi faire l'objet d'une dérogation que l'autorité communale pouvait être amenée à motiver, rien ne justifie que le recourant ait attendu son second recours au Tribunal fédéral pour soulever ce grief. Celui-ci doit être déclaré irrecevable.

8.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. La commune de Vex agit certes comme propriétaire des parcelles, mais le projet - pour l'essentiel un établissement scolaire - correspond de manière prépondérante à l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public; elle ne saurait ainsi être assimilée à un simple particulier et ne peut, dans ces circonstances, prétendre à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge du recourant. Il n'est pas alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires du recourant et de la Commune de Vex, au Conseil d'Etat du canton du Valais et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 23 mars 2021

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Kurz