

# BGer 1C\_670/2024 vom 23. April 2025

Bundesgericht, 2025-04-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_670\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_670_2024)

FR: TF 1C\_670/2024 du 23 avril 2025

IT: TF 1C\_670/2024 del 23 aprile 2025

## Erwägungen

### E. 1

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 de l'aménagement du territoire ( art. 82 let. a LTF ), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante, qui a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal, est propriétaire d'une parcelle se trouvant à l'intérieur du périmètre du PQ litigieux. Elle est ainsi particulièrement atteinte par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Sous réserve d'une motivation suffisante des griefs, les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public.

### E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe 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 . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué ( ATF 150 IV 360 consid. 3.2.1; 147 IV 73 consid. 4.1.2; 145 I 26 consid. 1.3).

### E. 2.2

Dans la première partie de son mémoire, la recourante présente un résumé de la procédure et renvoie aux faits qu'elle a allégués devant les autorités cantonales. Elle n'indique cependant pas en quoi ces faits seraient pertinents pour l'issue du litige ni pourquoi ils justifieraient de s'écarter des constatations de la cour cantonale. Il n'en sera par conséquent pas tenu compte, le Tribunal fédéral n'étant pas une autorité d'appel auprès de laquelle les faits pourraient être rediscutés librement. Par ailleurs, les faits nouveaux invoqués par la commune dans sa réponse sont irrecevables (cf. art. 99 al. 1 LTF ).

### E. 2.3

Dans un grief intitulé "constatation manifestement arbitraire des faits ( art. 9 Cst. ) ", la recourante reproche à la cour cantonale d'avoir retenu que le périmètre du PQ ne présentait aucune homogénéité ni esthétique remarquables et que les possibilités de bâtir prévues par le PQ n'étaient pas choquantes ou inhabituelles sur le territoire communal. La densification des zones à bâtir, telle qu'elle est voulue par le PQ litigieux, répond à un intérêt public important d'utilisation mesurée du sol ( art. 1 al. 1 LAT ) qui impose une rationalisation de

la zone à bâtir plutôt que son extension ( ATF 137 II 23 consid. 4.3; 119 Ia 300 consid. 3c; 113 Ia 266 consid. 2a). Le maintien d'un cadre de vie de qualité, en protégeant la typologie caractéristique d'un quartier, représente toutefois aussi un principe important de l'aménagement du territoire (cf. art. 1 al. 2 let. b LAT ; ATF 137 II 23 consid. 4.3). Or, en l'occurrence, les constructions et aménagements présents sur le périmètre concerné, à savoir une halle artisanale, un bâtiment locatif, des parkings asphaltés, trois maisons individuelles et un terrain vague, laissent effectivement apparaître un secteur hétérogène peu bâti, sans uniformité architecturale, et présentant un potentiel de densification. La planification litigieuse se rapporte du reste à l'ensemble du périmètre et non uniquement aux trois villas érigées à l'est du quartier, lesquelles ne présentent au demeurant aucune harmonie architecturale entre elles qui mériterait une protection particulière. Le périmètre est bordé au sud par une zone d'habitation collective C (R6) qui abrite différents immeubles de plusieurs étages. Bien que les immeubles projetés pourront être construits à une hauteur supérieure, il n'est pas insoutenable de considérer que les nouvelles constructions, sous forme de bâtiments d'habitation collective de plusieurs niveaux, s'intégreront dans l'environnement bâti alentour. Par ailleurs, la cour cantonale a retenu, sans que cela ne soit contesté, que la zone est bien desservie, qu'elle est reliée au centre-ville ainsi qu'à plusieurs zones d'activités commerciales, et qu'elle est proche des chemins de fer. Compte tenu de ces éléments, les précédents juges pouvaient confirmer le choix de la commune de densifier ce périmètre qui est, au surplus, compris dans un secteur mixte de densification stratégique dans le cadre du projet d'agglomération du Chablais. La hausse significative de l'indice brute d'utilisation du sol (IBUS) qu'entraînera le PQ litigieux découle ainsi des objectifs de densification poursuivis, ce que la recourante ne remet pas en cause. Les désavantages architecturaux qu'elle invoque ne priment en l'occurrence pas l'intérêt public de densification du bâti vers l'intérieur (cf. art. 1 al. 2 let. a bis LAT; ATF 137 II 23 consid. 4.3). Le raisonnement de l'autorité précédente n'est partant pas arbitraire ni contraire aux principes de l'aménagement du territoire. Les autres critiques émises par la recourante dans le cadre de son chapitre relatif à la constatation arbitraire des faits portent en réalité sur l'application de dispositions de droit cantonal et communales. Elles seront examinées ci-après.

### **E. 3**

D'un point de vue formel, la recourante se prévaut d'une violation de son droit d'être entendue et reproche aux autorités précédentes de ne pas avoir procédé à une vision locale.

#### **E. 3.1**

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre ( ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et 145 I 167 consid. 4.1). De jurisprudence constante, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction 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 que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion ( ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 144 II 427 consid. 3.1.3). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur

son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle tire des conclusions insoutenables ( ATF 148 IV 39 consid. 2.3.5 et 143 IV 500 consid. 1.1). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF ( ATF 146 I 62 consid. 3).

### **E. 3.2**

En l'espèce, la cour cantonale a confirmé qu'il n'était pas nécessaire de mettre en oeuvre une inspection des lieux, dès lors que le dossier comprenait des plans qui permettaient de se rendre compte des implantations envisagées, d'appréhender leur hauteur, ainsi que de les comparer avec les constructions existantes. Elle a ajouté que l'esthétique et le dimensionnement exact des futures constructions ne pouvaient de toute manière pas encore être évalués au stade d'un plan de quartier. La recourante ne démontre pas le caractère arbitraire du rejet de ce moyen de preuve par appréciation anticipée. Étant donné que le PQ litigieux et son règlement ne permettent pas encore de définir exactement l'aspect qu'auront les bâtiments ni leur hauteur et emplacement dans le périmètre d'implantation, un transport sur place n'apporterait, à ce stade, aux autorités aucune information supplémentaire quant aux modifications esthétiques que subira le quartier. Il n'est ainsi pas insoutenable de considérer qu'une vision locale était dans ces conditions superflue et que les autres éléments du dossier suffisaient à se forger une conviction sur l'issue du litige. Pour autant que recevable, le grief est rejeté.

### **E. 4**

La recourante se prévaut de différentes violations de droit cantonal et communal.

#### **E. 4.1**

Le Tribunal fédéral ne revoit l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle restreint de l'arbitraire ( ATF 147 I 433 consid. 4.2 et 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. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat ( ATF 148 II 465 consid. 8.1 et 148 I 145 consid. 6.1). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences strictes en matière de motivation définies par l' art. 106 al. 2 LTF ; il lui appartient de citer les dispositions dont il se prévaut et démontrer en quoi celles-ci auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit ( ATF 149 III 81 consid. 1.3 et 146 I 62 consid. 3).

#### **E. 4.2**

La recourante remet premièrement en cause la compétence de l'autorité communale pour adopter le PQ litigieux, estimant qu'elle se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts, étant donné qu'elle est propriétaire de quatre parcelles concernées par le PQ.

##### **E. 4.2.1**

Aux termes de l'art. 25 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), les cantons règlent la compétence et la procédure en matière de plans d'affectation. Selon l'art. 3 al. 1 de la loi valaisanne concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT; RS/VS 701.1), l'aménagement du territoire communal incombe aux communes. Celles-ci établissent pour l'ensemble du territoire communal un plan d'affectation des zones (cf. art. 11 al. 1 LcAT). Selon les besoins, les communes peuvent établir ou exiger des plans d'affectation spéciaux, notamment des plans d'aménagement détaillés et des plans de quartier (art. 12 al. 1 LcAT). Le plan de quartier règle la construction, l'équipement et, le cas échéant, également l'aménagement et l'infrastructure de certaines parties de la zone à bâtir et de zones de constructions à caractéristiques spéciales. Il indique notamment le périmètre et définit des mesures particulières d'organisation et de protection ainsi que le genre, le nombre, la situation et la conception générale des bâtiments et groupes de bâtiments (art. 12 al. 3 LcAT). Si les plans d'affectation spéciaux respectent les prescriptions du plan d'affectation des zones et les conditions fixées dans le règlement, la procédure ordinaire d'autorisation de construire est applicable. Dans les autres cas, les articles 34 ss, relatifs à la procédure d'élaboration des plans d'affectation, sont applicables (cf. art. 12 al. 4 LcAT).

#### **E. 4.2.2**

Les autorités compétentes pour délivrer les autorisations nécessaires à la réalisation, la transformation, la démolition, la reconstruction ainsi que l'entretien des constructions et installations (cf. art. 1 al. 1 de la loi valaisanne sur les constructions [LC; RS/VS 705.1]) sont définies à l'art. 2 LC. S'agissant des projets de constructions situés à l'intérieur des zones à bâtir, le conseil municipal est l'autorité compétente (cf. art. 2 al. 1 LC). La commission cantonale des constructions (ci-après: CCC) est compétente pour les projets situés à l'extérieur des zones à bâtir (cf. art. 2 al. 2 LC), ainsi que pour ceux avec lesquels la commune se trouve en situation de conflits d'intérêts, en particulier lorsqu'elle est propriétaire du terrain ou est impliquée dans le projet par l'intermédiaire d'un autre droit réel (cf. art. 2 al. 3 LC).

#### **E. 4.2.3**

En l'occurrence, l'adoption du PQ litigieux a nécessité une révision du PAZ et l'adoption d'un règlement ad hoc spécifique au quartier "B.\_\_\_\_\_". Par conséquent, l'art. 12 al. 4 in initio LcAT, renvoyant à la procédure d'autorisation de construire, n'est pas applicable contrairement à ce que semble prétendre la recourante. Comme retenu par la cour cantonale, la procédure d'adoption du PQ est dès lors soumise aux art. 34 ss LcAT (cf. art. 12 al. 4 in fine LcAT). Or, à teneur de l'art. 36 LcAT, le législatif communal est la seule autorité compétente pour adopter la planification locale. Cette prérogative se justifie par les restrictions aux droits de propriété des particuliers entraînées par la force obligatoire de la planification. Se référant à la définition générale de l'art. 12 al. 3 LcAT, la recourante soutient qu'un PQ serait à ce point précis qu'il devrait être soumis aux règles du droit public de la construction (LC). Un plan de quartier permet à l'autorité planificatrice de régler la constructibilité d'une portion de territoire d'une manière plus fine que le régime de construction de base prévu dans le plan d'affectation général (cf. Jean-Baptiste Zufferey, Droit public de la construction, 2024, n° 274 p. 150). Il s'agit d'un instrument de droit cantonal et aucune disposition de droit fédéral ne règle le degré de précision qu'il requiert. En général, il doit laisser aux propriétaires une certaine liberté et leur permettre de projeter des bâtiments de conceptions différentes (cf. arrêt 1C\_163/2011 du 15 juin 2012 consid.

3.1). En tant qu'instrument de planification spéciale réglant le mode d'utilisation du sol d'un périmètre donné, son adoption ressortit en l'occurrence de la compétence exclusive du législatif communal (cf. art. 3 al. 1 LcAT), à savoir le conseil général de Monthey. Contrairement à ce que soutient la recourante, aucune assurance quant à la constructibilité d'un secteur ne peut être déduite de la validation d'un plan de quartier (cf. arrêt 1C\_288/2023 du 24 juin 2024 consid. 4.2 avec la référence). Par ailleurs, pour toute situation dans laquelle la CCC serait compétente pour octroyer une autorisation de construire, en vertu de l'art. 2 al. 2 ou 3 LC, cette autorité devrait statuer sur la base de la planification (générale ou spéciale) et des règles de constructions y relatives adoptées par la commune. La recourante ne démontre au demeurant pas que le PQ "B. \_\_\_\_\_" contiendrait des prescriptions à ce point détaillées qu'il déploierait les mêmes effets qu'un permis de construire (cf. ATF 145 II 176 consid. 4). Le règlement du PQ prévoit au contraire des gabarits d'implantation sans régler définitivement l'emplacement, le dimensionnement ou l'aspect exacts des futures constructions. Il ne règle pas non plus de manière contraignante l'affectation des bâtiments et ne prévoit que des prescriptions constructives minimales ou maximales, à l'instar de la hauteur des futurs immeubles. Du reste, même à considérer que cela serait le cas, la CCC n'aurait néanmoins pas la compétence d'adopter cet instrument de planification détaillée qui ne peut, en Valais, appartenir qu'à un organe législatif. Par conséquent, la cour cantonale a correctement considéré que l'art. 2 al. 3 LC ne s'appliquait pas à une procédure de planification relevant de l'aménagement du territoire. Le grief est écarté.

#### **E. 4.3**

La recourante fait ensuite grief aux autorités précédentes de ne pas avoir appliqué l'art. 36 ch. 5 du RCCZ. Selon cette disposition, un PQ peut prévoir des dérogations au RCCZ à la condition que les plans déposés présentent un intérêt évident pour la collectivité, s'intègrent harmonieusement dans les plans généraux de la commune et respectent les intérêts légitimes des voisins. La conclusion de l'autorité précédente, selon laquelle cette règle ne s'applique pas dans le cas d'espèce, n'est pas insoutenable. En adoptant le PQ "B. \_\_\_\_\_", l'autorité communale entend aussi modifier le PAZ afin que le périmètre concerné ne soit plus colloqué en "zone d'habitation collective C" (R6), mais en "zone d'habitation collective avec plan spécial" (R9). Ce procédé ne vise pas à "contourner les règles imposées par le RCCZ" comme prétendu par la recourante, mais poursuit un objectif de densification du secteur. Dans cette mesure, il apparaît effectivement que les dispositions du RCCZ relatives à la zone R9 trouveront application pour les futures constructions dans le quartier en question. Or, la recourante ne prétend pas que les prescriptions du PQ litigieux dérogeraient aux règles du RCCZ liées à la zone R9. Le grief est partant rejeté.

#### **E. 4.4**

En dernier lieu, la recourante reproche à l'autorité précédente d'avoir rejeté sa demande d'assistance judiciaire. La cour cantonale a retenu que la fortune fiscale taxée de la recourante de 228'809 fr., essentiellement constituée par sa villa et sa parcelle n° 1133, lui permettait de solliciter un prêt bancaire afin de s'acquitter des frais de procédure et des honoraires de son conseil. La recourante soutient que sa rente de vieillesse ne lui suffirait pas pour faire face aux frais judiciaires sans devoir entamer son minimum vital et qu'il ne pourrait pas lui être demandé de s'endetter en faisant un prêt hypothécaire. Cela étant, elle ne démontre pas pour quelle raison il serait déraisonnable qu'elle mette à contribution son patrimoine, par l'obtention d'un crédit garanti par son immeuble, avant d'exiger de l'État

l'assistance judiciaire (cf. ATF 119 Ia 11 consid. 5a; arrêt 1B\_436/2018 du 12 novembre 2018 consid. 3.3). L'autorité précédente a par ailleurs renoncé à percevoir des frais judiciaires, de sorte que ses frais sont limités aux honoraires de son avocat. Infondé le grief est écarté, dans la faible mesure de sa recevabilité.

#### **E. 5**

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. La requête d'assistance judiciaire devant le Tribunal fédéral doit également être rejetée, compte tenu de l'absence de chances de succès et dès lors que la recourante n'a de toute manière pas établi son indigence ( art. 64 al. 1 LTF ). Succombant, elle doit par conséquent supporter les frais de la présente procédure qui seront cependant réduits afin de tenir compte de sa situation personnelle (cf. art. 65 al. 2 et 66 al. 1 LTF). Il n'est par ailleurs pas alloué de dépens (cf. art. 68 al. 3 LTF ).

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