

VS_GERICHTE A1 15 225 vom 17. Juni 2016

VS Kantonsgericht, 2016-06-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 15 225](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_15_225)

FR: VS_GERICHTE A1 15 225 du 17 juin 2016

IT: VS_GERICHTE A1 15 225 del 17 giugno 2016

Regeste

A1 15 225 ARRÊT DU 17 JUIN 2016 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Ferdinand Vanay, greffier en la cause V_____ et W_____, X_____, Y_____, et Z_____, recourants, tous représentés par M_____, en la personne de Maître N_____ contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et COMMUNE DE

Erwägungen

E. 1

Dans le calcul du délai, le jour à partir duquel il court n'est pas compté. Le délai est réputé échu le dernier jour dès minuit.

E. 1.2

Dans sa version en vigueur jusqu'au 1er janvier 2011, l'article 15 alinéa 2 LPJA prévoyait expressément la règle du report du délai légal ou du délai fixé par l'autorité

- 7 - au jour ouvrable suivant, lorsque ledit délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié. La nouvelle actuellement en vigueur n'a pas repris textuellement cette règle (aussi bien pour le samedi que pour le dimanche ou pour un autre jour férié), se limitant à indiquer quels jours doivent être considérés comme fériés. L'examen des débats parlementaires relatifs à la LOJ, reportés dans les bulletins des séances du Grand Conseil (BSGC d'octobre 2008 et de février 2009), ne fournit aucun renseignement quant à cette modification légale. Il n'en ressort pas que le législateur cantonal se soit spécialement penché sur cette question du report du dernier jour du délai ni qu'il ait souhaité, en particulier, modifier le système légal appliqué par les autorités judiciaires ou administratives. La commune de O_____ voudrait déduire de cette modification légale la volonté du législateur cantonal d'exclure tout report du délai au jour ouvrable suivant lorsque le dernier jour dudit délai échoit un samedi. Toutefois, si tel avait été le cas, cette volonté aurait été clairement exprimée et elle aurait très vraisemblablement suscité des débats parlementaires sur ce changement légal rompant avec des années de pratique judiciaire cantonale et prenant le contrepied des systèmes de computation des délais prévus tant par le droit administratif fédéral que par les autres droits cantonaux (cf. p. ex. art. 20 al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative – PA ; RS 172.021 ; art. 38 al. 3 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales – LPGA ; RS 830.1 ; art. 27 al. 2 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative ; art. 1 al. 1 de la loi vaudoise du 18 mai 1966 sur la computation des délais comprenant un samedi ; art. 41 al. 2 de la loi bernoise du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives ; art. 1 al. 1 de la loi neuchâteloise du 16 décembre 1963 sur la supputation

des délais de droit cantonal). Dans ces conditions, la Cour ne saurait interpréter cette modification légale dans le sens particulier que voudrait lui donner la commune de O_____, solution qui reviendrait à consacrer une singularité procédurale propre au droit valaisan, au sujet de laquelle le législateur ne s'est pas exprimé et qui ne manquerait pas de multiplier, sans aucune justification évidente, le risque de dépôt de recours tardifs. Elle relève, enfin, que si le législateur cantonal avait eu l'intention d'instituer un changement dans le système de computation des délais en matière administrative, il n'aurait alors pas manqué de modifier également le renvoi exprès aux articles 77 ss CO que prévoit l'article 15 alinéa 4 LPJA, le droit fédéral assimilant le samedi à un jour férié reconnu officiellement (art. 78 CO et art. 1 de la loi fédérale du 21 juin 1963 sur la supputation des délais comprenant un samedi), pour lequel le report du délai au jour ouvrable suivant est la règle.

- 8 -

E. 1.3

En l'occurrence, la décision du Conseil d'Etat a été notifiée aux recourants le 1er octobre 2015. Le dernier jour du délai pour recourir tombait le samedi 31 octobre suivant et, vu ce qui vient d'être dit, était reporté au premier jour ouvrable suivant, soit le lundi 2 novembre 2015. Remis à la poste ce jour-là, le recours de V_____, W_____, X_____, Y_____ et Z_____ a été déposé en temps utile (art. 80 al. 1 let. b et 46 LPJA).

E. 1.4

Le recours respecte les autres conditions de recevabilité (art. 47 al. 2 LR et art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. c et 48 LPJA). Propriétaires des parcelles sises à proximité du projet d'exécution de la route communale de A_____, les recourants sont spécialement touchés par la décision du Conseil d'Etat qui approuve ce projet et ont un intérêt digne de protection à faire vérifier la régularité de ce prononcé (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA). 2. L'affaire concerne un projet de plan de route à B_____, que la commune de O_____ a mis à l'enquête dans le but de desservir le secteur supérieur (amont) de A_____, rangé en zone constructible. Ce projet a été approuvé par le Conseil d'Etat, qui en a notamment reconnu l'utilité publique. Les recourants font principalement valoir que ce projet routier n'est en réalité soutenu par aucun intérêt public, dès lors qu'il vise à desservir un secteur qui n'est pas largement bâti et dont rien n'indique qu'il pourra être effectivement construit. Ils rappellent à cet égard les limites imposées par la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire et de construction de résidences secondaires, qui doivent conduire à un redimensionnement nécessaire des zones à bâtir communales, lesquelles sont surdimensionnées. Ils relèvent que le PAZ de la commune de O_____ n'a pas encore été approuvé par le législatif communal et estiment que le Conseil d'Etat ne peut pas arbitrairement préjuger des résultats de cette procédure de planification, en violation des articles 15 et 21 alinéa 2 LAT.

E. 2

Lorsque le dernier jour tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié, le délai est prolongé jusqu'au premier jour ouvrable qui suit.

E. 3

Les envois dont la date du timbre postal coïncide avec le dernier jour sont réputés effectués dans le délai.

E. 3.1

En vertu de l'article 19 alinéa 2 LAT, la collectivité publique concernée a l'obligation d'équiper les zones à bâtir ; elle peut équiper d'autres zones, si l'intérêt public l'exige. L'obligation d'équiper ne concerne que les zones à bâtir correspondant aux exigences de la LAT et non pas celles prévues par des plans d'affectation qui n'ont pas été adaptés au droit fédéral (A. Jomini, Commentaire LAT, n° 33 ad art. 19).

E. 3.2

Dans sa version en vigueur depuis le 1er mai 2014, l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) prévoit en particulier que, pour remplir les tâches que le droit fédéral et cantonal leur impose en matière

- 9 - d'équipement, les collectivités publiques établissent un aperçu de l'état de l'équipement. L'aperçu présente les parties de la zone à bâtir propres à la construction, compte tenu de l'aménagement et de l'équipement effectués, ou qui pourront vraisemblablement l'être dans les cinq ans si les travaux effectués se poursuivent conformément au programme établi. Les collectivités publiques suivent le développement de la construction, déterminent les réserves d'utilisation dans les territoires déjà largement bâtis et tiennent l'aperçu à jour (art. 31 al. 1 à 3 OAT). L'autorité cantonale veille à ce que les collectivités publiques remplissent les tâches qui leur incombent en matière d'équipement et échelonnent au besoin un équipement, un canton ne devant pas compter au total plus de zones à bâtir équipées que celles correspondant aux besoins des quinze années suivantes, selon le scénario moyen de croissance de l'Office fédéral de la statistique (art. 32 al. 1 et 2 OAT).

E. 3.3

Ainsi que cela ressort des dispositions précitées, la question de savoir si un secteur doit être équipé ou non dépend de l'affectation des parcelles qui s'y trouvent et des buts poursuivis par le projet d'équipement. S'il s'agit, comme en l'espèce, de créer une route visant à desservir une zone ouverte à la construction, il convient de s'assurer que cette affectation a été décidée conformément aux exigences de la LAT, en particulier de son article 15, aux termes duquel les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). En effet, l'approbation d'un projet de desserte routière dans ce contexte n'a de sens que si la zone sera assurément ouverte à la construction, la collectivité publique concernée devant s'abstenir d'engager des frais afin d'équiper un secteur qu'elle pourrait par la suite être contrainte de dézoner, attendu que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (art. 15 al. 2 LAT).

E. 3.4

Sur cet arrière-plan, le Tribunal fédéral s'est prononcé, le 21 janvier 2016, sur le sort d'un projet de route à Herbruggen, sur le territoire de la commune de St. Niklaus, dont le PAZ était en cours de révision. Ce projet devait être réalisé en zone réservée, dans un secteur partiellement bâti situé à proximité de zones constructibles et que la commune avait l'intention d'affecter à la construction. La juridiction fédérale a annulé l'arrêt cantonal qui confirmait la légalité dudit projet (ACDP A1 14 251 du 10 juillet 2015), retenant que l'intérêt public à l'aménagement routier litigieux ne pouvait pas être apprécié indépendamment du résultat de la révision en cours du PAZ de St. Niklaus, qui devait conduire à un redimensionnement de la zone à bâtir. Elle releva qu'aucune pièce au dossier ne permettait d'établir que le secteur desservi par le projet de route serait affecté à la zone à bâtir, puisqu'en l'état, on ne connaissait ni l'étendue ni la

- 10 - localisation des dézonages, lesquels pouvaient toucher le secteur de Herbruggen. A cela s'ajoutait le fait que les exigences de l'article 19 LAT en lien avec les articles 31 OAT et 14 LcAT (programme d'équipement) n'étaient pas remplies, ce qui ne permettait pas, en l'état, de confirmer la légalité du projet de route (cf. arrêt 1C_447/2015 spéc. consid. 3.6).

E. 4

Au surplus, les dispositions du Code des obligations (art. 77 et suivants) sont applicables. Le 1er janvier 2011, est entrée en vigueur la loi du 11 février 2009 sur l'organisation de la Justice (LOJ). Cette loi prévoit, en son article 46 chiffre 2, une modification de l'article 15 LPJA, dont seul l'alinéa 2 a été réformé en ces termes : 2 Sont considérés comme jours fériés: a) les jours fixés par le droit fédéral; b) les jours fixés par la loi cantonale sur le repos du dimanche et des jours de fête et par son règlement d'exécution; c) le 2 janvier, le lundi de Pâques, le lundi de Pentecôte et le 26 décembre. Cette nouvelle a la même teneur que l'article 37 LOJ, qui détermine quels jours doivent être considérés comme fériés pour les délais légaux ou les délais fixés par une autorité au sens de la LOJ, c'est-à-dire par toutes les autorités judiciaires du canton et le minis- tère public. Elle a manifestement été adoptée dans un but d'harmonisation quant à la définition des jours fériés.

E. 4.1

A l'instar de la commune de St. Niklaus, celle de O_____ a amorcé la procédure de révision de son PAZ, [...]. Dans une version datant du mois de janvier 2015, le projet de PAZ a été soumis aux autorités cantonales pour un préavis de principe, mais n'a pas encore été voté par l'assemblée primaire communale. L'affectation à la zone à bâtir du secteur supérieur de A_____, que la commune souhaite desservir par la construction de la route litigieuse, n'est donc, en l'état, pas conforme aux exigences de la LAT, attendu qu'elle repose sur une planification en vigueur depuis plus de quinze ans, que les besoins en la matière doivent être réévalués et que la zone à bâtir communale doit être redimensionnée en fonction des résultats de cette évaluation (cf. notamment ATF 140 II 25 consid. 4 et 5).

E. 4.2

Le conseil communal de O_____ affirme néanmoins sa volonté de conserver la vocation constructible de ce secteur, expliquant que la région de B_____ ne dispose pas d'une grande réserve de terrains à bâtir, que le projet de PAZ maintient les parcelles concernées en zone d'habitation individuelle tout en se conformant aux exigences de redimensionnement imposées par le droit fédéral et que des autorisations de construire ont été délivrées pour plusieurs projets de chalets dans ce secteur. Pour toutes ces raisons, il estime que le secteur de A_____ n'est pas concerné par les dézonages, qui sont prévus dans d'autres endroits du territoire communal, où des coupes supplémentaires dans la zone à bâtir pourraient encore être décidées, pour autant que cela soit nécessaire.

E. 4.2.1

Cette argumentation ne change rien au fait que la commune de O_____ ne dispose pas, en l'état, d'une planification des zones qui puisse être considérée comme conforme aux exigences actuelles de la LAT, en particulier de son article 15, dans sa version en vigueur depuis le 1er mai 2014. Il n'est pas contesté que la zone à bâtir communale devra être redimensionnée afin de respecter lesdites exigences. Les analyses faites dans le cadre du projet de nouveau plan directeur cantonal montrent d'ailleurs que la commune compte un surplus théorique important de zones constructibles (cf. fiche C1, annexe 2). La question de savoir où et dans quelles proportions ce redimensionnement devra se faire ne dépend pas de

la seule volonté de l'exécutif communal. En effet, le projet de PAZ élaboré sous l'égide de cette autorité

- 11 - devra, dans un premier temps, être voté par l'assemblée primaire de O _____ puis, dans un second temps, être approuvé par le Conseil d'Etat, décisions qui seront par ailleurs susceptibles de recours jusque devant le Tribunal fédéral. En soi, les assurances fournies par le conseil communal, sur la base du projet de PAZ de janvier 2015, n'offrent dès lors pas de garanties suffisantes qui permettraient de considérer que l'ensemble du secteur de A _____ sera, quoi qu'il en soit, affecté à la zone à bâtir.

E. 4.2.2

Dans son préavis du 28 août 2014, le Service du développement territorial (ci-après : SDT) rappelle que la réalisation d'équipements, même récents, ne permet nullement de garantir l'affectation d'une zone. Il est en effet constant que les exigences posées par l'article 15 LAT, en cas de zones à bâtir surdimensionnées, ne sauraient être éludées par ce moyen, les mesures nécessaires afin de garantir l'application du droit fédéral de l'aménagement du territoire pouvant être prises même dans des secteurs nouvellement équipés. Le SDT ne se prononce pas sur la question du surdimensionnement de la zone à bâtir communale, mais estime opportun d'envisager une suspension du projet de plan d'aménagement routier « jusqu'à ce qu'une analyse fine de la situation des zones à bâtir de la commune de O _____ puisse être effectuée ». Le 19 août 2015, ce service est revenu sur son préavis précédent, tablant sur les priorités établies par l'autorité communale dans son programme d'équipement pour soutenir que le projet de route à A _____, catégorisé en première priorité, peut être débloqué et approuvé. La Cour estime qu'il convient de s'en tenir au contenu du premier préavis, qu'elle juge pertinent. En effet, la situation des zones à bâtir de la commune de O _____ n'a pas été suffisamment éclaircie pour permettre d'examiner la légalité du projet de route litigieux. Les priorités établies par l'exécutif communal dans son programme d'équipement ne sont pas suffisantes, dans les circonstances actuelles où la procédure d'approbation du projet de PAZ doit être lancée et où un redimensionnement des zones à bâtir communales doit être examiné et décidé, pour justifier la réalisation du projet de route contesté.

E. 4.2.3

L'examen concret de la situation des parcelles que ledit projet vise à desservir ne permet pas d'aboutir à une conclusion différente. Celles-ci se trouvent dans la partie supérieure de A _____ (amont), à flanc de vallée, dans une zone d'environ 26 000 m² située en périphérie de la zone constructible actuelle. Dite zone est, pour le moment, largement libre de constructions. Selon les derniers renseignements au dossier (cf. en particulier déterminations de la commune de O _____ des 31 juillet

- 12 - 2014 et 19 janvier 2016), deux habitations en résidence principale occupent les parcelles nos xxx7 et xxx8, au sommet de la zone. Sur le n° xxx9, un projet de construction pour dix chalets a certes été autorisé, le 10 mai 2012 ; seuls deux ouvrages ont toutefois pour l'heure été réalisés, sur le bas de ce bien-fonds (parcelles nos xxx10 et xxx11, issues de la division du n° xxx12). Deux autres projets en résidence principale ont été autorisés en novembre et décembre 2012 (parcelle n° xxx13 de F _____ et parcelle n° xxx14 de G _____), mais ces permis ont été contestés devant le Conseil d'Etat par des propriétaires voisins et ne sont donc pas en force. Compte tenu des incertitudes qui persistent, en l'état, quant à la réalisation de ces projets, on ne saurait les prendre en

considération dans l'appréciation du bâti présent sur les parcelles sises dans la partie supérieure de A_____. Dès lors, la décision d'équiper ce secteur périphérique et peu bâti au moyen d'une desserte routière apparaît, dans les circonstances actuelles, hasardeuse et potentiellement de nature à compromettre l'application correcte de la LAT révisée, notamment des principes que pose l'article 15 de cette loi.

E. 4.3

Dans ces conditions, conformément à la jurisprudence récente susmentionnée (cf. supra consid. 3.4), l'intérêt public au projet d'aménagement routier litigieux demeure incertain, dès lors qu'il ne peut pas être apprécié indépendamment du résultat de la révision en cours du PAZ de O_____. En l'état, il n'est pas admissible de préjuger de l'issue de cette procédure, d'où suit que le Conseil d'Etat n'aurait pas dû approuver ce projet routier. 5.1 Ce constat conduit à l'admission des recours et à l'annulation de la décision attaquée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA) ; cette issue dispense la Cour d'examiner formellement les autres griefs formulés par les recourants. 5.2 Les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA). 5.3 Vu l'issue du litige, les recourants, qui obtiennent gain de cause, ont droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA) ; la commune de O_____, qui succombe dans ses conclusions, n'y a au contraire pas droit (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). 5.4 Les dépens dus aux recourants par la commune de O_____ sont fixés à 2000 fr. (TVA comprise). En plus des débours du mandataire ayant procédé céans, ce montant tient compte du travail effectué par celui-là, qui a consisté principalement en la rédaction du mémoire de recours du 2 novembre 2015 (12 pages) et des déterminations des 1er février et 18 mars 2016 (3 pages chacune).

- 13 -

- 14 -

Prononce

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