

# VS\_GERICHTE A1 16 206 vom 24. Juni 2021

VS Kantonsgericht, 2021-06-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 16 206](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_16_206)

FR: VS\_GERICHTE A1 16 206 du 24 juin 2021

IT: VS\_GERICHTE A1 16 206 del 24 giugno 2021

## Regeste

A1 16 206 ARRÊT DU 24 JUIN 2021 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public  
Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant, en la cause I \_\_\_\_\_ et HOIRIE DE FEU J \_\_\_\_\_, soit K \_\_\_\_\_, L \_\_\_\_\_, O \_\_\_\_\_ et I \_\_\_\_\_, recourants, tous représentés par Maître M \_\_\_\_\_ contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose les recourants à l'ASSOCIATION A \_\_\_\_\_, par son président W \_\_\_\_\_, ainsi que Q \_\_\_\_\_, R \_\_\_\_\_, S \_\_\_\_\_

## Erwägungen

### E. 1

Les parcelles nos xx10 et xx11 appartenant aux recourants se situent à quelque 50 mètres de la desserte nord litigieuse, prévue dans un vignoble aujourd'hui vierge de toute construction. Dans ces conditions et compte tenu de leur proximité spatiale avec le projet, les recourants disposent de la qualité pour agir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]), ainsi que l'avait retenu le Tribunal dans son arrêt A1 16 xxx du 6 juillet 2017

- 7 - sanctionnant l'irrecevabilité du recours administratif du 28 avril 2015 prononcée par le Conseil d'Etat.

### E. 2

Les recourants, alors qu'ils avaient pourtant donné leur consentement au PAD et eux-mêmes requis son approbation, en invoquent désormais la nullité tant à la forme que sur le fond. Ce grief a été déjà examiné dans l'arrêt A1 16 214, qui a rejeté la conclusion correspondante du recours pour les motifs suivants, desquels il ne se justifie pas de se départir.

#### E. 2.1

La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être au demeurant constatée d'office (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_171/2020 du 6 avril 2021 consid. 1.4.2 et les références). Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (arrêt 1C\_171/2020 précité consid. 1.4.2 et les références). Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision. Les cas sont plutôt théoriques et se rapportent à des actes insensés, incompréhensibles ou ambigus au

point d'être inexécutables ou encore à des actes proscrits de façon absolue par la Constitution ou la loi (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 384 ; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 428). En revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ibidem).

### **E. 2.2**

En l'espèce, les recourants soutiennent que le PAD n'aurait pas dû être établi en suivant la procédure d'autorisation de construire selon l'article 12 alinéa 4 de la loi concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LcAT ; RS/VS 700.1), mais en respectant la procédure ordinaire d'adoption des plans (art. 34 ss LcAT). A les entendre, il aurait donc fallu soumettre le PAD au législatif communal, puis le faire homologuer par le Conseil d'Etat, autorité cantonale d'approbation au sens de l'article 26 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700.1). Ainsi que le relèvent les recourants, l'exigence d'approbation des plans d'affectation par une autorité cantonale ne s'applique pas aux plans spéciaux qui se limitent à concrétiser un plan général d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_580/2014 du 25 novembre 2014 consid. 3.2 et les références ; Alexander Ruch in : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n° 8 ad art.

- 8 - 26 LAT). L'article 12 alinéa 4 LcAT consacre cette pratique et dispose, dans ce sens, qu'un plan d'affectation spécial respectant les prescriptions du PAZ et les conditions fixées dans le RCCZ suit la procédure d'autorisation de construire. Les recourants ne remettent pas en cause la possibilité, en tant que telle, d'adopter un plan spécial sous cette forme. Ils considèrent toutefois que ce procédé ne pouvait être valablement appliqué au cas d'espèce. A l'appui de cette opinion, ils font en substance valoir que le RCCZ et le PAZ de C \_\_\_\_\_ ne fixeraient aucune prescription particulière, hormis celle tendant à établir un PAD définissant l'implantation et la volumétrie des constructions et des espaces libres. Indépendamment de la question de savoir si elle relève d'un vice qualifié et aisément décelable, l'objection ne tient pas. Les recourants perdent en effet de vue que, si le secteur considéré est, certes, à aménager au sens de l'article 107 RCCZ, il n'appartient pas moins à la zone sensible R1. Cela signifie qu'il doit faire l'objet d'un plan spécial non seulement conforme aux règles du cahier des charges correspondant, mais obéissant également aux prescriptions applicables à la zone R1. La décision communale d'adoption du PAD du 21 décembre 2010 a d'ailleurs rappelé cette contrainte et relevé que le plan concerné la respectait (cf. p. 6 de dite décision). Or, force est de constater que la zone R1 fait l'objet d'une réglementation de détail : les normes correspondantes fixent de manière contraignante les utilisations possibles de la zone, la densité et la hauteur maximum des constructions, les distances aux limites et le degré de sensibilité au bruit (cf. art. 115 et le tableau des zones auquel renvoie l'article 109 RCCZ). Sur cet arrière-plan, il apparaît que le PAD concrétise bel et bien cette réglementation détaillée, à laquelle personne ne prétend, pour le reste, qu'il dérogerait – hypothèse dans laquelle la procédure ordinaire aurait alors dû s'appliquer. Rien ne laisse dès lors présager l'existence d'une informalité quant à la procédure suivie pour adopter le PAD.

### **E. 2.3**

Les recourants invoquent également l'invalidité matérielle du PAD. Or, de par sa nature, un grief de ce genre est, sauf cas très exceptionnels, soumis au régime ordinaire de

l'annulabilité. Il n'y a en l'occurrence pas matière à déroger à cette règle dictée par des motifs de sécurité du droit. I \_\_\_\_\_ et l'hoirie de feu J \_\_\_\_\_ se bornent en effet à dénoncer, en substance, une non prise en compte des intérêts de l'ISOS dans le PAD en force. Ils ne prétendent cependant pas, ni a fortiori ne démontrent, que cette omission déboucherait sur un résultat non seulement contraire au droit matériel, mais également insoutenable ou insensé, notamment d'un point de vue paysager ou architectural. Cette tentative de démonstration d'un vice matériel très grave et manifeste se heurterait au demeurant au constat, semblable à celui posé par le Tribunal fédéral

- 9 - dans l'arrêt 1C\_276/2015 du 29 avril 2016 concernant un autre secteur de C \_\_\_\_\_ classé en zone R1, selon lequel le périmètre en cause a été rangé en zone à bâtir R1 par le PAZ de 1998, plan qui, dès lors qu'il est postérieur à l'ISOS, lui est supposé conforme (cf. consid. 3.3.1 dudit arrêt). Sous cet angle et dans la mesure où il n'est pas établi que le PAD s'écarterait de la réglementation de la zone R1, présumée conforme à l'ISOS, l'on voit difficilement comment une éventuelle contradiction de ce plan spécial au dit inventaire pourrait revêtir un degré de gravité tel qu'il s'imposerait de recourir à la sanction exceptionnelle de la nullité.

#### **E. 2.4**

Les considérants qui précèdent conduisent à rejeter la conclusion constatatoire en nullité du PAD.

#### **E. 3**

Il reste à se prononcer sur le solde du recours.

#### **E. 3.1**

Dans cette perspective, il importe de rappeler que la décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige (RVJ 2021 p. 3 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_619/2020 du 21 avril 2021 consid. 2.1). La contestation ne peut ainsi excéder les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (Benoît Bovay, op. cit., p. 555).

#### **E. 3.2**

Le prononcé que les recourants ont entrepris céans a tranché, en l'admettant partiellement et en le rejetant pour le reste, le recours administratif formé par l'Association A \_\_\_\_\_ et consorts. Ce recours s'en prenait, d'une part, à l'éventuelle obligation d'établir un plan de quartier découlant de l'intégration globale, par la Ville de C \_\_\_\_\_, des conditions émises par les organes cantonaux, dont la SCS. Etait d'autre part contesté le « souhait » communal visant à la création d'un fond dépendant. Le Conseil d'Etat a admis le recours au sens des considérants sur le premier aspect du litige. Il l'a rejeté concernant le second. I \_\_\_\_\_ et l'hoirie de feu J \_\_\_\_\_ avaient, pour leur part, conclu au rejet du recours de l'Association A \_\_\_\_\_ et consorts. Ils n'avaient pas invité le Conseil d'Etat à statuer in pejus, mais simplement conclu à l'annulation pure et simple du permis. Ils n'avaient pas non plus requis de joindre cette cause avec celle de leur propre recours, qui a été instruit parallèlement et qui a débouché sur le prononcé d'irrecevabilité évoqué précédemment.

#### **E. 3.3**

Dans ces conditions et dès lors que les recourants ne se plaignent aucunement d'une mauvaise application des règles de procédure relatives à la jonction des causes (art. 11b LPJA) ni des règles relatives au pouvoir de décision du Conseil d'Etat (art. 61 LPJA), la contestation ne peut porter, dans le cadre de la présente cause, uniquement que sur la

- 10 - renonciation à l'obligation d'établir un plan de quartier entérinée par l'autorité précédente. Les recourants soutiennent à ce propos que le Conseil d'Etat « viole gravement les dispositions du droit fédéral et cantonal lorsqu'il soutient qu'en l'occurrence, il n'était pas nécessaire d'établir un plan de quartier ». Dans le même temps, ils affirment cependant que l'autorité précédente aurait dû souligner que « l'exigence d'un plan de quartier demandé par la commune de C \_\_\_\_\_ ne suffisait pas à suppléer l'invalidité tant formelle que matérielle du PAD [...] » et estiment que le Conseil d'Etat ne pouvait pas, sans violer la LPN et la LAT, « prétendre que la protection du site figurant à l'inventaire ISOS pourrait se faire uniquement par l'application de la clause d'esthétique, ni d'ailleurs pas l'exigence d'un plan de quartier ». Au vu de pareilles affirmations, les recourants ne sauraient convaincre le Tribunal d'annuler la décision attaquée en tant que celle-ci renonce à l'exigence d'un plan de quartier.

#### **E. 3.4**

Au demeurant, il faut bien admettre, avec le Conseil d'Etat, que l'obligation d'établir un plan de quartier n'est aucunement exigée par le RCCZ, qui évoque expressément un PAD, ni par l'ISOS. Cet inventaire doit, en effet, être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_126/2020 du 15 février 2021 consid. 5.1.2). Or, cette dernière, postérieure à l'ISOS, exige justement l'établissement d'un PAD, comme on vient de le rappeler. De surcroît et à bien regarder, le plan spécial adopté en 2011 ne se limite pas à préciser des mesures particulières d'aménagement et à régler dans le détail l'affectation du sol, ce qui est le propre d'un PAD (art. 12 al. 2 LcAT), mais s'apparente plus à un plan de quartier (art. 12 al. 3 LcAT) au vu des aspects qu'il régit concrètement (équipement, genre, nombre, situation et conception générale des bâtiments ; cf. le règlement du PAD [dossier communal, p. 353] et le plan « Situation - coupes - typologie » [dossier communal, p. 362]).

#### **E. 4**

La conclusion tendant au constat du caractère inconstructible des parcelles nos xx1, xx2, xx3, xx4, xx5, xx6, xx7 et xx8 devant supporter la desserte nord excède la contestation telle que circonscrite précédemment. Au demeurant, pour qu'une autorité rende une décision constatatoire, il faut que le requérant démontre un intérêt juridique à obtenir un tel prononcé, cet intérêt faisant en principe défaut lorsqu'une décision constitutive ou formatrice est en soi envisageable (RVJ 2018 p. 34 consid. 3.1 et les références). Cette perspective s'offre justement à I \_\_\_\_\_ et à l'hoirie de feu J \_\_\_\_\_ à la faveur de l'arrêt A1 16 xxx ayant renvoyé l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision sur le fond de leur recours administratif du 28 avril 2015. De ce fait et sans compter qu'ils sont étrangers à l'exigence, seule litigieuse ici, d'un plan de quartier, les divers arguments émis par les recourants dans leur réplique du 14 décembre

- 11 - 2016 n'ont pas à être tranchés dans le cadre de cette procédure de recours de dernière instance cantonale.

#### **E. 4.1**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

#### **E. 4.2**

Cette issue du litige s'impose au vu du dossier dont dispose le Tribunal, qui comprend les différents documents requis par les recourants à titre de moyen de preuve. Elle se justifie indépendamment de la mise en zone réservée du secteur intervenue en cours de procédure, la portée de ce blocage provisoire étant à résoudre, le cas échéant, dans le cadre de la procédure du recours administratif évoquée ci-dessus. Cette cause retournée le 6 juillet 2017 n'ayant aucunement évolué depuis lors, la suspension ordonnée à cette date par le Tribunal jusqu'au prononcé, par le Conseil d'Etat, d'une décision sur ledit recours, ne saurait être maintenue plus avant au regard des exigences de célérité découlant de l'article 29 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). L'absence de demande de reprise de la procédure de la part de parties n'y change rien dans la mesure où la conduite du procès incombe au Tribunal.

#### **E. 4.3**

Les frais de justice, fixés à 1800 fr. eu égard notamment aux principes de couverture des frais et de l'équivalence des prestations, sont mis solidairement à la charge des recourants, qui succombent (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/VS 173.8]).

#### **E. 4.4**

Les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Ils en verseront aux intimés, qui ont gain de cause et en ont réclamés. Cette indemnité est fixée à 2000 fr. (TVA et débours compris) compte tenu, notamment, du travail effectué par Maître N \_\_\_\_\_, qui a consisté principalement en la rédaction de sa réponse du 3 novembre 2016 (de 15 pages) et de deux déterminations complémentaires de 2 et 10 pages (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 27 et 39 LTar). La commune de C \_\_\_\_\_ a réclamé des dépens, mais procède sans l'assistance d'un avocat. Sa demande doit être écartée pour ce motif déjà, le Tribunal rappelant, en outre, la règle de refus des dépens prévue par l'article 91 alinéa 3 LPJA.

- 12 -

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