

# **VS\_GERICHTE A1 19 105 vom 18. November 2019**

VS Kantonsgericht, 2019-11-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1\\_19\\_105](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_105)

FR: VS\_GERICHTE A1 19 105 du 18 novembre 2019

IT: VS\_GERICHTE A1 19 105 del 18 novembre 2019

## **Regeste**

RVJ / ZWR 2020 21 Constructions - ATC (Cour de droit public) du 18 novembre 2019 - A1 19 105 Conformité d'un projet aux prescriptions d'un plan de quartier - Définition du plan de quartier (art. 12 LcAT ; consid. 2.2). - Un projet de construction doit respecter l'affectation des surfaces lorsque celle-ci a été fixée de manière contraignante dans un plan de quartier (consid. 2.3). Übereinstimmung eines Projekts mit den Anforderungen eines Quartierplans - Definition des Quartierplans (Art. 12 kRPG; E. 2.2). - Ein Bauprojekt muss die Nutzungsart der Flächen respektieren, wenn diese in einem Quartierplan verbindlich festgelegt wurde (E. 2.3). Faits (résumé) La parcelle n° xxx se situe dans une zone à aménager exigeant l'établissement d'un plan de quartier (PQ). Le bureau d'architectes X., pour la société W., a établi un tel plan. Ce

## **Erwägungen**

### **E. 6**

octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). 1.2 La cause doit être tranchée en application de l'ancien droit conformément à l'article T1-1 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), règle de droit transitoire qui vise spécifiquement les instances de recours pendantes lors de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2018, de cette ordonnance et de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1 ; ACDP A1 17 107 du 31 janvier 2018 consid. 1.2). 1.3 Le Conseil d'Etat a déposé dans les dossiers de la cause, y compris ceux de la commune de A\_\_\_\_\_ comprenant le dossier d'autorisation de construire le bâtiment « S\_\_\_\_\_ » et celui relatif au PQ. 2.1 Dans un premier grief, les recourants reprochent au projet de ne pas respecter l'affectation définie par le PQ. Ils relèvent que l'habitation et l'hôtellerie ont été prévues pour être intégrées dans les zones A, respectivement C, et non en zone B. En outre, s'il paraissait discutable d'intégrer la salle d'exposition prévue au rez dans l'affectation « équipements publics », le restaurant ou le café-bar ne pouvaient, pour leur part, clairement pas être considérés comme des équipements publics et encore moins comme des bureaux.

2.2 Il est constant que le projet litigieux s'inscrit dans un secteur régi par un plan de quartier. Un tel plan 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

- 6 - 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 alinéa 3 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire – LcAT ; RS/VS 701.1). Autrement dit, le plan de quartier, qui est un plan

d'affectation (spécial), est un instrument coercitif d'aménagement local en ce sens qu'il fixe avec précision, et de manière impérative, les contraintes d'utilisation des biens-fonds que doit respecter le constructeur (Piermarco Zen-Ruffinen/ Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 131, Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 39). 2.3.1 En l'espèce, le Conseil d'Etat a constaté que le projet litigieux se situait dans la zone B du PQ, où l'affectation pour le rez et les étages était désignée par l'indication « bureaux + équipements publics ». Il a cependant relevé que la partie hôtellerie mentionnée dans la zone C correspondait à un lieu animé vis-à-vis de la rue B \_\_\_\_\_, la volonté communale étant de créer à cet endroit des constructions renforçant la notion de « porte de la ville » pour donner « une orientation très urbaine ». Par contre, la zone B, orientée sur la voie ferrée des K \_\_\_\_\_ en face du T \_\_\_\_\_ s'inscrivait dans « des synergies potentielles » avec ledit T \_\_\_\_\_. Dans la partie du projet litigieux sise sur la rue B \_\_\_\_\_, la société intimée avait prévu, au rez-de-chaussée, le « café-bar » et la réception ; le restaurant au 1er étage complétait cette partie animée au Sud-Ouest. La salle d'exposition au rez-de-chaussée et les appartements agencés le long des voies Q \_\_\_\_\_ confortaient l'interaction voulue avec le T \_\_\_\_\_. Sur le vu de cette analyse essentiellement fondée sur certains éléments du rapport d'étude, le Conseil d'Etat a jugé que le projet respectait les réquisits du PQ. 2.3.2 Cette conclusion ne résiste cependant pas à l'examen des règles pertinentes et impératives du PQ ni, du reste, à la lecture des explications correspondantes ressortant du rapport d'étude. Le fait est que le règlement du PQ définit de manière contraignante pour l'autorité et les propriétaires des fonds (art. 3 du règlement du PQ), autrement dit tant pour les constructeurs que pour leurs voisins, trois zones de constructions (A, B, C) de même que l'affectation générale du rez et des étages de chaque bâtiment. L'article 1er énonce d'ailleurs que le but du règlement du PQ est de définir « l'affectation détaillée du [PQ] [...] ». Selon l'article 8 du règlement du PQ, la zone A doit accueillir un immeuble destiné à l'habitation (cf. l'indication « logements » sur le plan n° xx1 du 21

- 7 - novembre 2011). Le bâtiment sis dans la zone C doit recevoir, au rez, « [des] bureaux [et des] équipements publics », et un hôtel dans les étages supérieurs (cf. l'indication « commerce au rez + hôtel à l'étage » sur le plan n° xx1 du 21 novembre 2011). Enfin, l'affectation définie pour la zone B est, tant au rez qu'aux étages, des « bureaux + équipements publics » (cf. l'indication « bureaux » sur le plan n° xx1 du 21 novembre 2011). Ces affectations se retrouvent à l'article 16 du règlement du PQ définissant les étapes de construction, ainsi qu'au chiffre 3 du rapport d'étude, où on lit que « la disposition générale du programme [à savoir : bureaux sur les 4 niveaux dans le bâtiment Sud-Est ; commerces au rez et hôtel sur les deux niveaux supérieurs dans le bâtiment Sud-Ouest ; logements sur les 4 niveaux du bâtiment Nord] s'intègre parfaitement à l'implantation proposée ». Cela étant, en tant qu'il prévoit des appartements destinés à être exploités sous forme hôtelière en lieu et place de bureaux, force est de constater, avec les recourants, que le projet litigieux ne respecte clairement pas l'affectation prévue par le PQ tel qu'approuvé le 6 février 2013. La commune de A \_\_\_\_\_ avait d'ailleurs concédé, devant l'instance précédente, que « l'affectation du bâtiment prévu dans le secteur B (S \_\_\_\_\_) est légèrement modifiée dans le sens où le secteur hôtelier prévu initialement dans le bâtiment P \_\_\_\_\_ a été interverti avec le secteur bureaux envisagé pour S \_\_\_\_\_ ». La mention « annulé » sur le plan n° xx1 du 21 novembre 2011, plan qui est pourtant en force en l'absence de toute décision modifiant ou remplaçant celle du 6 février 2013, rend ce

constat d'autant plus patent. Quant au café- bar, à la réception et au restaurant également mis en cause par les recourants, il s'agit de locaux situés dans la partie Sud-Ouest du bâtiment litigieux donnant sur la rue B \_\_\_\_\_, soit, en réalité, dans la zone C censée accueillir, en deuxième étape, ce genre de commerces. Sur le principe, la présence de surfaces de ce genre à cet emplacement respecte ainsi l'affectation fixée par le PQ. Les plans autorisés le 17 octobre 2017 montrent toutefois que des pièces fonctionnellement liées à ces espaces empiètent sur la zone B. Il est superflu de s'attarder sur le plan n° xx1 « Implantations et gabarits » daté du 25 novembre 2013, qui est dépourvu de valeur juridique faute d'avoir été approuvé.

- 8 -

2.3.3 La commune de A \_\_\_\_\_ objecte aux recourants que l'ensemble des volumes et des destinations prévus restent maintenus, de même que « l'idée sous-tendant le PQ, à savoir la préservation d'une artère urbaine et le développement des synergies potentielles avec le T \_\_\_\_\_ ». Elle affirme, en se référant à l'article 12 LcAT, que la finalité d'un PQ est de définir l'aspect général de celui-ci et qu'il ne s'agit en aucun cas d'y faire figurer les mêmes exigences que dans une autorisation de construire, faute de quoi celle-ci n'aurait plus lieu d'être. La société requérante fait sienne cette argumentation en expliquant que le PQ « ne doit pas être interprété de manière littérale, mais bel et bien sous l'angle de la volonté générale de la commune de A \_\_\_\_\_ au moment d'adopter le plan de quartier en question, soit dans le but de renforcer la notion de porte de la ville et pour donner une orientation très urbaine au quartier en question ». Cette argumentation est insoutenable. D'abord, il convient de rappeler que le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation (spécial) dans la procédure relative à un acte d'application est en principe exclu (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_521/2013 du 13 février 2014 consid. 4). Ensuite et en tout état de cause, il convient de remarquer que l'article 12 alinéa 3 LcAT, qui emploie l'adverbe « notamment », ne fixe pas de manière exhaustive le contenu d'un plan de quartier, pas plus qu'il n'arrête le degré de détail que cet instrument peut régler. Enfin, s'il est certes souhaitable que le plan d'affectation spécial ménage au constructeur une marge de manœuvre suffisante pour le concrétiser, il se trouve que le PQ en cause, élaboré sur une initiative privée, a défini, de manière contraignante pour l'autorité et les particuliers, l'affectation du rez et des étages de chacun des trois bâtiments. Cela étant, les demandes d'autorisation de construire doivent se conformer au contenu obligatoire du PQ, plan dont on signalera, au demeurant, qu'il a été établi en pleine connaissance de cause puisque l'un des organes dirigeants de la société W \_\_\_\_\_, à savoir L \_\_\_\_\_, assume également des fonctions du même ordre au sein de la société Y \_\_\_\_\_ (cf. les extraits figurant sur le site zefix.ch).

- 9 - Devant le Conseil d'Etat, la commune de A \_\_\_\_\_ faisait encore valoir qu'« un éventuel défaut lié à la modification du plan de quartier » aura été réparé dans la mesure où « la modification en cause n'est pas de nature à entraîner un préjudice ou une perte de droit pour les recourants, qui ont eu l'occasion de s'exprimer sur ce projet dans le cadre de sa mise à l'enquête ». Elle n'a, à juste titre, pas persisté céans dans cette argumentation. Celle-ci se heurte à la structure pyramidale de l'aménagement du territoire (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_429/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.1), où les plans d'affectation, cas échéant spéciaux, fixent les contraintes d'utilisation des biens-fonds que doit respecter le constructeur au stade du permis de bâtir (cf. Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, op. cit., p. 88). La procédure d'autorisation de construire

sert donc à vérifier si les constructions et les installations projetées correspondent au plan d'affectation (spécial), ce qui n'est pas le cas en l'espèce, étant entendu qu'aucune dérogation n'a été requise et motivée en l'espèce ni, partant, accordée par l'exécutif local. Pour le reste si, aux termes de l'article 12 alinéa 4 LcAT, la procédure d'autorisation de construire est certes applicable à l'adoption (et à la modification) des plans d'affectation spéciaux qui respectent le RCCZ et le PAZ, il est constant qu'ici, personne n'a jamais déposé de demande visant à modifier le PQ, qu'aucun avis correspondant n'a été publié au B.O. et, qu'en définitive, la municipalité de A\_\_\_\_\_ n'a jamais prononcé de décision portant modification du PQ approuvé le 6 février 2013. L'autorisation de construire accordée au projet litigieux ne modifie donc nullement le contenu PQ, cette décision retenant d'ailleurs expressément – à tort – que le projet de la requérante doit être autorisé « car il est conforme aux dispositions du Plan de quartier, V\_\_\_\_\_ du 05.10.2011 ». 2.4 Il résulte des considérants qui précèdent que le projet autorisé le 17 octobre 2017 ne respecte pas les affectations définies dans le PQ en vigueur, contrairement à ce qu'ont retenu le Conseil d'Etat et la municipalité de A\_\_\_\_\_ avant lui. Ayant été rendues en violation des prescriptions de ce plan d'affectation spécial, les décisions précédentes doivent être en conséquence annulées. 3. Cette issue du litige rendu superflu l'examen des griefs des recourants en matière de protection contre le bruit. 3.1 Sur ce point, l'on notera toutefois que la notice acoustique du 16 novembre 2011 à laquelle se réfère le Conseil d'Etat et la commune de A\_\_\_\_\_ porte sur le PQ et évalue le risque d'un dépassement des valeurs de planification envers le voisinage.

- 10 - L'auteur de cette notice renvoie l'étude détaillée de la problématique en matière de protection contre le bruit à la phase d'autorisation de construire, où les caractéristiques de bâtiments et de leurs installations sont précisées et définies. Or, force est de constater que le dossier en mains du Tribunal ne comporte aucune étude de ce genre. Comme on l'a vu, le projet litigieux prévoit, au demeurant, des affectations non conformes à celles définies par le PQ. Or, la notice acoustique se fonde sur les affectations du PQ. En outre, le bureau U\_\_\_\_\_ avait tablé sur 12 places de stationnement de surface alors que le projet litigieux en prévoit 29. 3.2 Quant au SEN, il a, certes, délivré un préavis positif moyennant certaines conditions intégrées au permis de bâtir. Sous plusieurs aspects, son analyse est cependant sujette à caution : elle demande par exemple à être confirmée quand on lit « la mise en place d'installations techniques (PAC eau/eau, ventilations, ...) semble respecter les exigences légales », et, surtout, à être complétée d'un examen concret fondé sur les caractéristiques propres au projet litigieux. Simplement exiger du constructeur de respecter les dispositions légales (p. ex. « pour les éventuelles installations techniques, leur emplacement ainsi que l'exploitation doit respecter les exigences des arts. 11. s et 25 LPE de même que 7 OPB ») ou la directive sur les établissements publics émise par le Cercle bruit, comme le fait le SEN dans son préavis, ne suffit pas. En effet, selon l'article 24 alinéa 1 lettre a aOC, les constructions et installations sont autorisées lorsqu'elles sont conformes aux dispositions légales en matière de construction et d'aménagement du territoire et aux prescriptions d'autres lois applicables dans le cadre de la procédure d'octroi d'autorisation de construire, notamment le droit de la protection de l'environnement (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, op. cit., p. 212). Il incombe à l'autorité compétente de s'assurer – cas échéant sur la base d'une notice acoustique à déposer par le requérant – que, tel que prévu, le projet satisfait aux normes en matière de protection contre le bruit ainsi qu'aux directives pertinentes du Cercle bruit. Au surplus, l'on remarquera, à toutes fins utiles et sans aucunement prétendre à être exhaustif, que le SEN a pris en compte 24 places

de parc extérieures alors que le projet litigieux en comporte en réalité 29 (cf. page 108 du dossier du CE). Il y aura lieu de tenir compte des remarques qui précèdent dans le cadre d'une éventuelle nouvelle demande. 4.1 En définitive, le recours doit être admis et décision attaquée annulée en tant qu'elle a confirmé l'autorisation de construire du 17 octobre 2017 et qu'elle a rejeté le recours administratif des époux Z\_\_\_\_\_ (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

- 11 -

4.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de Y\_\_\_\_\_, qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA). Ces frais seront arrêtés, au vu notamment des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 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), à 2500 francs. Y\_\_\_\_\_ supportera également la part des frais (404 fr.) mis à la charge des époux Z\_\_\_\_\_ par le Conseil d'Etat. 4.3 Les dépens sont refusés à Y\_\_\_\_\_ ainsi qu'à la commune de A\_\_\_\_\_ (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). La société intimée en versera par contre aux recourants, qui ont pris une conclusion en ce sens et obtiennent gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA). Le montant des dépens dus aux recourants est fixé à 3200 fr. (débours inclus), pour les deux instances de recours (1200 fr. pour l'instance précédente et 2000 fr. pour la procédure de recours administratif). Ce montant tient notamment compte du travail effectué par l'avocat des recourants, qui a consisté principalement, devant le Conseil d'Etat, en la rédaction d'un mémoire de recours (10 pages) et deux déterminations complémentaires (7 et 2 pages), et, devant la juridiction de céans, d'un recours de 14 pages et d'une réplique de 3 pages (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 LTar). 4.4 Il n'y pas lieu de revenir sur les frais et dépens dans la décision attaquée en ce qu'ils concernent R\_\_\_\_\_, celui-ci n'ayant, contrairement aux époux Z\_\_\_\_\_, pas recouru céans.

- 12 -

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