

VS_GERICHTE A1 19 25 vom 24. Februar 2020

VS Kantonsgericht, 2020-02-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_25

FR: VS_GERICHTE A1 19 25 du 24 février 2020

IT: VS_GERICHTE A1 19 25 del 24 febbraio 2020

Regeste

A1 19 25 ARRÊT DU 24 FÉVRIER 2020 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant, en la cause A_____, recourante, représentée par Maître M_____ contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, COMMUNE DE B_____, autre autorité (aménagement du territoire, révision totale du PAZ et du RCCZ de l'ancienne commune de C_____) recours de droit administratif contre la décision du 13 décembre 2018

Erwägungen

E. 6

octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6). 1.2 Il n'y a pas lieu, pour les raisons exposées au considérant 5.4 de l'arrêt, de requérir l'édition du dossier du recours administratif de A_____ concernant « la décision d'annulation de l'autorisation de construire de 1998 » (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Le présent litige peut être tranché au vu dossier dont dispose le Tribunal, comprenant celui d'homologation. 2. La recourante invoque une violation des règles de procédure régissant l'établissement des plans (art. 33 ss LcAT) et se plaint de ne pas avoir pu faire valoir ses droits dans le cadre du classement, par le Conseil d'Etat, du secteur D_____ en zone d'affectation différée. En substance, elle soutient que cette modification du PAZ ne pouvait valablement intervenir au stade de l'homologation cantonale, mais devait respecter les étapes préalables communales d'adoption et de modification du plan. 2.1 L'article 26 alinéa 1 LAT exige que les plans d'affectation soient soumis à l'approbation d'une autorité cantonale, qui doit vérifier s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (al. 2). Plus globalement, même si l'article 26 alinéa 2 LAT ne le règle pas expressément, les plans d'affectation ne doivent pas violer le droit fédéral, la tâche d'examiner cette question incombant à l'autorité d'approbation

- 7 - (Alexandre Ruch in : Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, Genève/Zurich/ Bâle 2016, nos 30 et 40 ad art. 26 LAT). L'article 38 LcAT, qui concrétise les exigences de l'article 26 LAT, désigne le Conseil d'Etat en qualité d'autorité d'homologation chargée d'examiner les plans et règlements du point de vue de la légalité et de la conformité au plan directeur cantonal. Cet examen doit notamment porter sur le dimensionnement des zones à bâtir attendu que les zones surdimensionnées sont non seulement inappropriées, mais aussi illégales (art. 15 al. 1 et 2 LAT ; ATF 140 II 25 consid. 4.3). 2.2 La question de savoir si l'autorité d'approbation peut elle-même corriger un plan relève du droit cantonal (Alexandre Ruch op. cit., no 25 ad art. 26 LAT). De manière générale, l'autorité d'approbation doit respecter la marge de manœuvre octroyée à la commune dans le cadre de son autonomie communale ; les modifications ne peuvent ainsi revenir à établir les plans à la place de la commune (ibidem). La jurisprudence a constaté

que, si l'article 38 LcAT ne régissait pas expressément la possibilité pour l'autorité d'homologation de modifier le plan en publiant un avis informatif, il ne l'excluait pas davantage ; elle a, sur cet arrière-plan, admis cette manière de procéder (arrêt du Tribunal fédéral 1C_351/2008 du 25 février 2009 consid. 3 ; RVJ 2007 p. 18 consid. 2b in fine ; ACDP A1 18 18/19/28 du 21 septembre 2018 consid. 3.2, ACDP A1 13 227 du 27 juin 2014 consid. 1, A1 11 14 du

E. 8

avril 2011 consid. 2c, A1 10 72 du 1er décembre 2010 consid. 2b). Le Tribunal fédéral a plus spécifiquement jugé que, confrontée à une zone à bâtir trop vaste, l'autorité d'homologation est tenue de la réduire, ce qu'avait fait à juste titre le Conseil d'Etat dans les affaires valaisannes en cause (arrêt 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4.2 et 10, arrêt 1P.115/2003 du 11 juillet 2003 consid. 4.4 et arrêt 1A.37/1999 – 1P.133/1999 du 17 août 1999 consid. 5b, 5d et 8b publié in : Pra 2000 8 p. 32). Cependant, avant d'ordonner une modification du plan, l'autorité d'approbation doit entendre la commune et les propriétaires concernés (ATF 106 Ia 76 consid. 3, 104 Ia 65 consid. 2b ; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in : Commentaire pratique LAT, Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève/Zurich/Bâle 2020, no 34 ad art. 33, note 81 ; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, no 7 ad art. 26 LAT).

2.3 En l'espèce, il ressort du dossier, en particulier des préavis du SDT, que le PAZ adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C _____ était largement surdimensionné et donc illégal. La recourante ne le conteste pas. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat était tenu de réduire les zones constructibles de ce plan. Cette autorité l'a fait en se fondant sur les propositions émises par le SDT sur la base d'une analyse menée à la lumière des critères de l'article 15 LAT et, plus généralement, des buts et des principes

- 8 - de cette loi. La réduction litigieuse découle ainsi d'un examen de la légalité du PAZ valablement opéré sur la base de l'article 38 LcAT et dont la recourante ne prétend pas qu'il violerait l'autonomie communale. La jurisprudence retient qu'il ne saurait (en principe) y avoir violation de l'autonomie communale en tant qu'une mesure d'aménagement répond, comme en l'espèce, à la nécessité de définir une zone à bâtir (davantage) conforme aux exigences de l'article 15 LAT (arrêt 1C_311/2010 précité consid. 10). Au demeurant, il importe de rappeler que la commune de B _____, à la suite de celle de C _____, a expressément requis de surseoir à l'homologation de l'ensemble du secteur D _____ et conclut au rejet du recours de A _____ . Enfin, la recourante ne peut pas être suivie lorsqu'elle affirme qu'elle n'aurait pas pu faire valoir ses droits à propos du classement de ces parcelles en zone d'affectation différée. L'avis publié au B.O. n° xxx du xxx 2018 a, en effet, dûment informé les propriétaires concernés que le Conseil d'Etat envisageait de modifier le PAZ adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C _____ . La recourante en a eu connaissance et a pu se déterminer sur les modifications que l'autorité d'homologation envisageait d'apporter à l'affectation de ses terrains, comme en témoigne son écriture du 20 juillet 2018.

2.4 Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas les règles d'établissement des plans prévues par la LcAT et que le droit de la recourante de s'exprimer sur les modifications litigieuses avant qu'elles ne soient ordonnées a été respecté. Ces premiers griefs doivent être rejetés.

3. La recourante reproche à la décision attaquée de ne mentionner aucune voie de recours. Force est d'admettre que la décision d'homologation notifiée à la recourante ne comportait aucune indication sur les voies de recours, contrairement à ce que prescrit l'article 29 alinéa 3 LPJA. D'après un

principe général du droit, déduit de l'article 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) protégeant la bonne foi du citoyen et que codifie l'article 31 LPJA, le défaut d'indication ou l'indication incomplète ou inexacte des voies de droit ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2). Dans la mesure où la recourante a recouru c'éans dans les délais, l'omission qu'elle critique ne lui a toutefois porté aucun préjudice. Il n'y a donc pas lieu de sanctionner cette irrégularité (cf. ATF 114 Ib 112 consid. 2a). 4. A la forme également, la recourante critique l'absence de toute motivation sur les modifications apportées dans le cadre de l'homologation.

- 9 - 4.1 Selon l'article 29 alinéa 3 LPJA, qui formalise l'un des aspects du droit d'être entendu, la décision écrite doit être motivée en fait et en droit. L'autorité doit motiver sa décision afin que le justiciable puisse en saisir la portée et, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause (ATF 138 IV 81 consid. 2.2). Pour répondre à ces exigences, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision. Il n'est cependant pas tenu de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se limiter à ceux qu'il juge pertinents (ATF 138 I 232 consid. 5). 4.2 Le Conseil d'Etat soutient qu'il était « totalement libre de tenir compte ou non des remarques formulées puisqu'il ne s'agissait que de respecter le droit d'être entendu des personnes touchées et de préserver ainsi leur qualité pour recourir ». A son sens, la recourante n'était, au stade de l'homologation, pas partie à la procédure et il n'y avait pas lieu de statuer expressément sur les observations qu'elle avait formulées. Le Conseil d'Etat indique toutefois en avoir « pris bonne note et décidé de ne pas y donner suite » en relevant encore que la recourante a valablement saisi l'autorité de recours et n'a donc subi aucun préjudice dans la défense de ses droits (réponse c'éans, chiffre 2.1). 4.3 Le point de vue défendu par le Conseil d'Etat ne peut pas être suivi. Comme relevé plus haut (consid. 2.2 in fine), l'avis informatif vise à garantir le droit d'être entendu des propriétaires touchés par les modifications envisagées par l'autorité d'homologation (cf. art. 19 LPJA). Or, le droit d'être entendu implique, pour l'autorité concernée, de prendre effectivement connaissance des remarques des intéressés, exigence dont le respect se vérifie généralement à la lumière de la motivation de la décision en cause (Patrick Sutter in : Christoph Auer/Markus Müller/Bernhard Schindler [éd.], VwVG, 2e éd. 2019, no 2 ad art. 32 PA ; Bernhard Waldmann/Jürg Bickel in : Bernhard Waldmann/ Philippe Weissenberger [éd.], Praxiskommentar VwVG, 2e éd. 2016, no 6 ad art. 30 PA et no 21 ad art. 32 PA). Le destinataire doit en particulier pouvoir savoir pourquoi la décision est prise et, ainsi, se déterminer en connaissance de cause sur l'opportunité d'un recours (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 348). En l'occurrence, la décision d'homologation apporte indéniablement des corrections significatives au PAZ adopté au plan communal et touche de manière importante les propriétaires concernés, circonstances en vertu desquelles l'obligation de motiver est d'autant plus stricte (ibidem, p. 350). Or, en droit, elle se réfère « aux dispositions » de la loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo ; RS/VS 175.1), à celles de la LAT et de la LcAT et s'appuie ainsi sur des bases légales toutes générales. Au niveau des faits, elle se limite à énumérer les différentes étapes de la procédure et un certain nombre de documents en évoquant les « observations déposées » à la suite de la publication du 22 juin 2018. Cet

- 10 - exposé ne s'accompagne d'aucune subsomption. Le Conseil d'Etat n'explique pas, même de manière sommaire et générale, pourquoi les objections émises par les propriétaires concernés à l'encontre des modifications substantielles ordonnées au stade de

l'homologation ne pouvaient être retenues ou s'avéraient dénuées de pertinence. Cela étant, les critiques de A_____ à l'endroit de la motivation de la décision d'homologation sont légitimes. 4.4 Selon la jurisprudence, une motivation insuffisante ne constitue généralement pas une violation particulièrement grave du droit d'être entendu (arrêts du Tribunal fédéral 1C_39/2017 du 13 novembre 2017 consid. 2.1 et 1C_300/2015 du 14 mars 2016 consid. 4.1). En principe, un vice de ce genre peut être guéri en procédure de recours lorsque l'autorité attaquée expose les motifs de sa décision et que le recourant a la possibilité de s'exprimer à ce propos (arrêt 1C_39/2017 précité consid. 2.1 ; Pierre Moor/Etienne Poltier, op. cit., p. 323 et 355 ss). Tel est le cas en l'espèce au vu de la réponse circonstanciée déposée par le Conseil d'Etat et de la possibilité qu'a eue la recourante – qui n'en a toutefois pas fait usage – de se déterminer. Le défaut de motivation aura donc été valablement réparé céans. 5. Sur le fond, la recourante conteste la mise en zone d'affectation différée de ses parcelles au motif que ce classement « peut constituer un obstacle à la construction de son projet et est en contradiction avec l'autorisation de construire délivrée à l'époque par l'ancienne commune de C_____ ». Elle fait également valoir qu'il ne serait « pas du tout rationnel que l'homologation mette le secteur D_____ en zone différée provisoire tout en prévoyant que la zone sera affectée à la construction d'un village avec construction de la télécabine ». Sur ce point, la recourante affirme que la modification du PAZ et du RCCZ qui en découle serait prête, selon les informations données par la commune de B_____ le 8 juin 2018, et pourrait facilement être intégrée aux documents homologués sans qu'il faille passer par une zone d'affectation différée provisoire. La recourante considère que, pour préserver ses intérêts et par économie de procédure, le Conseil d'Etat aurait dû exiger de la commune de B_____ qu'elle réintroduise le chapitre du secteur D_____ dans son RCCZ et dans son PAZ. A l'entendre, la décision d'homologation serait donc incomplète, inopportune et dommageable et violerait les principes de la légalité et de la proportionnalité. 5.1 D'entente avec la municipalité de C_____, puis celle de B_____, le Conseil d'Etat a rangé le secteur en zone d'affectation différée. Aux termes de l'article 39 RCCZ, cette zone comprend les terrains qui n'ont pas encore été affectés à une utilisation particulière et où la réglementation de la zone agricole est applicable (al. 1). L'alinéa 2 de cette

- 11 - disposition précise que « le secteur D_____ fera l'objet d'un réexamen par la commune de B_____ dans le cadre d'une révision ultérieure du PAZ et du RCCZ, en coordination avec le secteur G_____, en particulier en lien avec la connexion par câble avec la plaine ». 5.2 Le classement d'un terrain dans une zone d'affectation différée, soumise au régime de la zone agricole, représente une restriction grave au droit de propriété qui n'est conforme à l'art. 26 Cst. que si elle repose sur une base légale claire, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (ATF 121 I 117 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.171/2004 du 2 septembre 2004 ; art. 36 al. 1 et 3 Cst.). Selon la jurisprudence, la réduction de zones surdimensionnées est une obligation légale (art. 15 al. 2 LAT) et relève d'un intérêt public important qui, sur le principe, l'emporte sur les intérêts privés contraires, notamment financiers (arrêt du Tribunal fédéral 1C_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 2.1 et les références ; arrêt 1P.115/2003 précité consid. 4.3 ; Eloi Jeannerat/Pierre Moor in : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, no 43 ad art. 14 LAT). Cette règle vaut d'autant plus lorsque les zones à bâtir disponibles sont déjà très étendues. A défaut, il ne serait plus possible de réaliser un aménagement rationnel du territoire (arrêt du Tribunal fédéral du 27 octobre 1982 consid. 5a publié in : Zbl 1983 p. 316 ss et la référence à l'ATF

102 Ia 430 consid. 4b). 5.3 Ces conditions sont en l'espèce réunies. La nécessité de réduire les zones à bâtir résultant du plan adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C_____ – projet qui remplaçait un plan vieux d'une quarantaine d'années lui-même largement surdimensionné – est indéniable et n'est pas d'ailleurs pas contestée par la recourante. Il peut être renvoyé sur ce point aux calculs effectués par le SDT synthétisés en page 3 de l'arrêt. A raison, la recourante ne remet pas non plus en cause le bien-fondé du redimensionnement opéré par le Conseil d'Etat dans le but de développer les constructions en continuité des noyaux formés par les villages historiques de l'ancienne commune de C_____ et de stopper leur étalement et le mitage sur les hauts du territoire (cf. réponse du Conseil d'Etat citant le préavis du SDT du 29 septembre 2016). Cette approche est conforme aux buts et principes exposés aux articles 1 et 3 LAT ainsi qu'aux critères prévus à l'article 15 alinéas 3 et 4 LAT, applicables à la réduction des zones trop étendues (Franziska Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al. 2 LAT, thèse Fribourg 2018, n° 458 p. 225). Appliquée en l'espèce, elle légitime un refus de classement dans la mesure où le secteur D_____ se situe clairement en

- 12 - marge des zones densément bâties et se trouve pour l'essentiel libre de construction, ainsi que l'avait relevé le SDT. 5.4 Que la décision du Conseil d'Etat puisse, comme le redoute la recourante, constituer un obstacle à la réalisation de son projet ou, plus généralement, l'empêcher de valoriser ses terrains (cf. allégués 12 ss du mémoire), n'est pas décisif. L'intérêt purement financier dont se prévaut la recourante cède le pas à l'intérêt public de redimensionner les zones à bâtir du PAZ de C_____ conformément aux exigences du droit fédéral. Cette solution s'impose d'autant plus s'agissant d'un projet autorisé il y a plus de vingt ans sous l'empire d'un plan homologué en 1974/1980 comportant des zones à bâtir nettement trop vastes. Pour cette même raison, l'argument selon lequel la mise en zone différée du secteur D_____ entrerait en contradiction avec l'autorisation de construire de 1998 que la recourante prétend encore valable à ce jour, tombe à faux. Il importe à cet égard de rappeler que l'existence même d'un permis de bâtir ne protège pas son bénéficiaire contre une mesure de réduction des zones à bâtir affectant son terrain : en effet, selon la jurisprudence, même des parcelles équipées ou comportant déjà des constructions peuvent – ou au besoin doivent – être affectées à une zone de non bâtir (ATF 113 Ia 362 consid. 2b, 105 Ia 233 consid. 3c/aa). Tel est le cas en l'espèce au regard des caractéristiques du secteur D_____ et des surcapacités des zones constructibles du territoire de C_____. Pour le reste, ni le permis de 1998 ni les décisions communales de C_____ ultérieures s'y rapportant, prononcés tous fondés sur un PAZ désuet et surdimensionné, ne peuvent être considérés comme une promesse formelle de l'autorité quant au maintien des parcelles considérées dans la zone à bâtir (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_492/2013 du 28 janvier 2014 consid. 2.3 ; ACDP A1 12 79 du 30 août 2012 consid. 6b). De toute manière, il y a lieu d'admettre qu'ici, l'intérêt public à l'application correcte de la LAT l'emporterait sur une éventuelle affectation des parcelles de la recourante en zone à bâtir en application des principes de la bonne foi et de la confiance. Par ailleurs, la municipalité de C_____ ne pouvait s'engager en liant l'autorité cantonale d'approbation, dont la mission est justement de veiller à ce que la planification locale respecte le droit fédéral. 5.5 Enfin, il est vrai que le document de présentation établi le 8 juin 2018 par le Service de l'urbanisme et de la mobilité de la Ville de B_____ montre que la zone pourrait être appelée à se développer dans le cadre du projet de liaison par câble depuis la plaine. Cette perspective ne permet pas pour autant d'admettre que le refus de classer le secteur D_____ en zone à bâtir serait illégal. Le

projet susmentionné est porté par la Ville de B_____ et c'est à elle qu'il revient d'évaluer le besoin de procéder à une adaptation

- 13 - du PAZ et d'en définir l'ampleur et les modalités, et non à la recourante, dont les critiques d'inopportunité échappent au pouvoir de cognition du Tribunal (art. 78 let. a LPJA). Reste que la mise en zone d'affectation différée des terrains de la recourante ménage la possibilité que ceux-ci soient mis en zone bâtir dans le futur, dans le cadre d'un réexamen ultérieur du PAZ (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, in : Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, no 64 ad art. 15 LAT). Cette affectation prend ainsi valablement en compte les circonstances particulières du cas, à savoir que l'ancienne commune de C_____ a fusionné avec celle de B_____ en cours de procédure de révision et que les PAZ seront, comme le relevait le SDT au chiffre 2.1 de son préavis du 29 septembre 2016, harmonisés. 6. La question de savoir si, comme le prétend la recourante, la mesure d'aménagement contestée par cette dernière correspond à une expropriation relève d'un contentieux et d'une procédure ressortissant à la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 (LEx ; RS/VS 710.1). 7.1 En définitive, c'est à juste titre que la recourante s'est plainte d'une motivation insuffisante de la décision attaquée et, partant, d'une violation de son droit d'être entendue (consid. 4.3). Le recours doit être admis sur ce point nonobstant la réparation de cette informalité dans l'instance. Il est pour le reste rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 7.2 Les frais et dépens doivent être fixés en tenant compte de cette admission partielle (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_533/2012 du 12 septembre 2013 consid. 9). En l'occurrence, il se justifie de mettre à la charge de la recourante, qui succombe pour l'essentiel, des frais réduits d'un cinquième. Ceux-ci seront arrêtés, au vu notamment des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations (art. 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), à 2000 fr. (4/5e de 2500 fr.). L'Etat du Valais, dont la décision était insuffisamment motivée, versera à A_____ une indemnité réduite de dépens (art. 91 al. 1 LPJA) qu'il convient de fixer à 560 fr. (1/5e de 2800 fr.), TVA et débours compris, compte tenu notamment de l'activité déployée par Maître M_____, qui a principalement consisté en la rédaction du mémoire de recours (art. 4 al. 3, 25, 27 et 39 LTar).

- 14 -

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