

VS_GERICHTE A1 19 37 vom 24. Februar 2020

VS Kantonsgericht, 2020-02-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 19 37](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_37)

FR: VS_GERICHTE A1 19 37 du 24 février 2020

IT: VS_GERICHTE A1 19 37 del 24 febbraio 2020

Regeste

A1 19 37 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 X _____, recourante contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, COMMUNE DE A _____, autre autorité (aménagement du territoire, révision totale du PAZ et du RCCZ de l'ancienne commune de B _____) recours de droit administratif contre la décision du 13 décembre 2018

Erwägungen

E. 1

let. b-c, 46 et 48 LPJA).

E. 1.5

Le Conseil d'Etat a déposé le dossier d'homologation comprenant les pièces visées en page 4 du recours. La requête correspondante de la recourante est ainsi satisfaite.

E. 2

En premier lieu, la recourante soutient que la municipalité de B _____ et celle de A _____ ne pouvaient pas modifier le PAZ et le RCCZ adoptés le 29 novembre 2013 par l'assemblée primaire de B _____ puisque l'adoption et la modification des règlements municipaux ressortent aux compétences inaliénables de l'assemblée primaire en vertu de l'article 17 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo ; RS/VS 175.1). A l'entendre, si l'exécutif de A _____ ne voulait pas accepter la décision de l'assemblée primaire de B _____, il aurait dû retirer la demande d'homologation et recommencer la procédure prévue par la LcAT. Ceci lui aurait permis d'harmoniser les PAZ et les RCCZ des communes fusionnées, ainsi que le prévoyait l'article 7 de la loi sur la fusion des communes municipales et bourgeoises de A _____ et de B _____ du 9 mars 2016 (RS/VS 175.101). La recourante critique également le caractère « ambigu » de l'avis informatif publié le 22 juin 2018 en tant que celui-ci mentionnait uniquement la possibilité de faire valoir des « observations et non pas des oppositions ou réclamations ». Arguant à cet égard d'une notification irrégulière au sens de l'article 31 LPJA, elle se plaint de ne pas avoir pu exercer pleinement ses droits selon la procédure établie par la LcAT.

- 8 -

E. 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 (Alexandre Ruch in : Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, nos 30 et 40 ad art. 26 LAT). La décision d'homologation, qui a effet constitutif, n'est à cet égard pas une simple formalité, mais représente elle-même un acte de planification et, en tant que tel, un moyen de surveillance et de coordination (ATF 135 II 22 consid. 1.2.3). 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. La jurisprudence reconnaît au Conseil d'Etat le pouvoir de modifier un plan d'affectation au titre du contrôle de sa légalité (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 8 avril 2011 consid. 2c, A1 10 72 du 1er décembre 2010 consid. 2b). Cependant, avant d'ordonner une modification, l'autorité d'approbation doit entendre la collectivité publique concernée et les propriétaires touchés (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 LAT, note 81 ; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, no 7 ad art. 26 LAT). 2.2.1 En l'espèce, les modifications apportées au PAZ adopté le 29 novembre 2013 par l'assemblée primaire n'ont pas été décidées par les exécutifs de B _____ puis de A _____, comme le prétend la recourante. Dans la mesure où le Conseil d'Etat prévoyait d'homologuer le PAZ moyennant certains correctifs, il devait entendre la collectivité publique concernée. Les décisions du 27 décembre 2017 de la municipalité de B _____ (CE p. 147) et du 24 mai 2018 de la municipalité de A _____ (CE p. 269) auxquelles se réfère la recourante incorporent ainsi la détermination de la collectivité publique concernée par rapport aux modifications litigieuses. Celles-ci, qui sont plus précisément des refus de classement tendant au redimensionnement de la zone à bâtir, respectivement une non-approbation d'une zone de mayens, ont été décidées par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure visée par les articles 26 LAT et 38 LcAT impliquant un contrôle de la légalité du PAZ. En effet, s'il revient à

- 9 - l'assemblée primaire (ou au conseil général) d'adopter les plans et prescriptions de zones (art. 36 al. 2 LcAT), une autorité cantonale doit encore, de par le droit fédéral, les approuver à la faveur d'une décision qui est seule constitutive. C'est ce que perd de vue la recourante en invoquant une violation des compétences dévolues à l'assemblée primaire. Dans ses remarques complémentaires, elle fait encore valoir qu'au regard de leur importance, les modifications effectuées par le Conseil d'Etat auraient dû faire l'objet d'une approbation préalable par l'organe législatif communal. Les modifications en cause, notamment sous l'angle de l'ampleur du redimensionnement des zones constructibles dévolues à l'habitat, sont indéniablement significatives. Il n'en demeure pas moins que, confrontée à une zone à bâtir trop vaste, l'autorité d'homologation est tenue de la réduire au titre d'un contrôle de la légalité du PAZ (arrêts du Tribunal fédéral 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4.2 et 10, 1P.115/2003 du 11 juillet 2003 consid. 4.4 et 1A.37/1999 – 1P.133/1999 du 17 août 1999 consid. 5b, 5d et 8b publié in : Pra 2000 8 p. 32, confirmant tous la réduction effectuée par le Conseil d'Etat au stade de l'approbation cantonale). 2.2.2 La recourante ne peut pas non plus être suivie quand elle affirme n'avoir pu exercer pleinement ses droits. L'avis publié au B.O. n° xxx du xxx juin 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 B _____. La recourante en a eu connaissance et a pu valablement 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 19 juillet 2018. 2.2.3 Pour le reste, il y a certainement lieu d'admettre que la fusion puisse conduire la Ville de A _____ à revoir la stratégie d'aménagement de son territoire et, cas échéant, à la transposer dans ses instruments de planification et de construction. Les règles régissant la fusion d'espèce en tiennent compte puisqu'elles prévoient que le PAZ et le RCCZ des anciennes entités restent en vigueur pour une durée transitoire à l'échéance de laquelle ils devront être uniformisés. Il n'y a pas lieu d'imposer à la commune de A _____, contre sa volonté et celle exprimée par l'ancienne municipalité de B _____, de procéder à ce travail d'harmonisation et de redéfinition dans le cadre de la procédure de révision spécifique au PAZ de B _____, qui a été engagée bien avant la fusion et qui aurait normalement dû s'achever avant elle au vu des délais d'ordre prévus par la LcAT (cf. art. 38 al. 2 ; infra consid. 3).

E. 2.3

Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas les normes de la LcAT et de la LCo relatives à l'établissement des plans et des règlements et que le droit

- 10 - de la recourante à être entendue dans le cadre de la procédure d'homologation a été respecté. Ces premiers griefs procéduraux doivent être rejetés

E. 3

Le chapitre du mémoire intitulé « procédure non conforme » reproche au Conseil d'Etat d'avoir failli à ses obligations dès lors que l'article 38 alinéa 2 LcAT lui demandait, s'agissant de modifications partielles, de prendre une décision dans un délai de 3 mois. La recourante signale également que la municipalité de A _____ a organisé une séance d'information le 18 juin 2018 à laquelle elle n'a pas été convoquée. Elle se plaint à ce propos d'inégalité de traitement. Ces critiques sont inopérantes. Le délai invoqué par la recourante, qui est au demeurant de 6 mois s'agissant d'une révision totale, est un délai d'ordre. La loi n'attache aucune conséquence à son inobservation. Quant à la séance d'information, il s'agit d'une démarche informelle initiée par la Ville de A _____ et n'ayant aucunement impliqué le Conseil d'Etat, qui l'avait du reste précisé aux autorités locales par lettre du 15 juin 2018 (CE p. 270). La décision attaquée, qui émane du seul Conseil d'Etat et qui ponctue une procédure d'homologation cantonale instruite par le SAIC ayant dûment ménagé à la recourante la possibilité de se déterminer sur les modifications envisagées, ne saurait être censurée au motif d'inégalité de traitement.

E. 4

Sur le fond, la recourante conteste le refus d'homologuer la zone des mayens où se trouvent ses parcelles en arguant du fait que la LcAT demande de sauvegarder les terres productives et les mayens. A l'entendre, le secteur de C _____ était parfaitement préservé et n'avait accueilli aucune nouvelle construction depuis le milieu du 20^e siècle. En outre, les prés étaient toujours utilisés à des fins agricoles. Par ailleurs, vu qu'elle se superposait à la zone agricole, la zone mayen n'avait pas d'incidence sur le calcul des besoins en zones à bâtir dévolues à l'habitat. La recourante excipe encore du fait qu'à moins d'un kilomètre des mayens de C _____ se trouve la zone des mayens de M _____, aux caractéristiques qu'elle affirme identiques. Or, cette zone avait été acceptée par la commune de A _____ lors de la fusion avec la commune de M _____ malgré le

morcellement en six secteurs discontinus des mayens de M _____, alors que la zone litigieuse couvrait, pour sa part, une surface de 5 ha d'un seul tenant.

- 11 -

E. 4.1

Comme relevé plus haut, il incombe au Conseil d'Etat, en tant qu'autorité d'homologation, d'examiner la conformité du PAZ et du RCCZ soumis à son approbation du point de vue de leur légalité et de leur conformité au plan directeur cantonal. Il est à cet égard constant que la fiche du PDc relative aux zones des mayens a été entièrement remaniée. Cette problématique est traitée dans une nouvelle fiche de coordination A.5 « Zones des mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural » adoptée le 8 mars 2018 par le Grand Conseil valaisan, mais devant encore obtenir l'approbation du Conseil fédéral (art. 11 LAT). Ainsi que l'explique céans le Conseil d'Etat sans que la recourante ne conteste ce point de vue, cette fiche n'en déploie pas moins des effets au niveau cantonal valaisan depuis la date de son adoption en vertu de l'article 8 alinéa 2bis LcAT. Or, selon la fiche A.5, différentes conditions doivent être respectées pour identifier et délimiter une zone de mayens. Il incombe aux communes de contrôler si les zones existantes sont conformes avec les critères et conditions à respecter ; si tel n'est pas le cas, elles doivent être réaffectées à la zone agricole ou à une autre zone adéquate. En outre, la nouvelle entrée en vigueur le 15 avril 2019 comporte de nouvelles dispositions relatives aux zones de mayens ainsi qu'aux zones de hameaux et de maintien de l'habitat rural (art. 27 et 32a LcAT). De manière générale, ces modifications visent à lever les ambiguïtés dont souffrait le (désormais ancien) statut de la zone mayen et de réviser les exigences matérielles et de procédure de manière à rendre cette zone conforme aux dispositions fédérales (cf. Message accompagnant le projet de révision partielle de la LcAT, 2e étape in : Bulletin des séances du Grand Conseil - BSGC, session de décembre 2015, p. 738 ss et 765).

E. 4.2

Avec raison, la recourante ne prétend pas que le Conseil d'Etat, qui a statué le 13 décembre 2018, aurait dû tenir compte de l'ancienne fiche A.6.3 du PDc, remplacée le 8 mars 2018 par la fiche A.5. Celle-ci est déterminante dès lors qu'elle est censée assurer la conformité des zones mayens aux exigences du droit fédéral, étant entendu que cette zone touche au principe fondamental de la séparation des zones à bâtir de celles qui ne le sont pas. Le même raisonnement vaut s'agissant des nouvelles règles de la LcAT, qui n'étaient pas en vigueur lorsque le Conseil d'Etat a statué, mais qui le sont devenues entre-temps. Cela étant, la recourante fait valoir que la zone des mayens d'environ 5 ha qu'avait adoptée l'assemblée primaire de B _____ respecte les exigences figurant dans la fiche A.5 ou, inversement, que cette fiche n'est « nullement en contradiction avec la zone des mayens me concernant ». Elle n'entreprend toutefois nullement d'établir le bien-fondé de ces assertions autrement que par des généralités sur le caractère parfaitement préservé du secteur et sa vocation agricole maintenue.

- 12 - Comme le relève le Conseil d'Etat, par la force des choses, la zone litigieuse a été prévue et délimitée sans tenir compte des critères et conditions mentionnés par la fiche A.5. L'on remarquera à cet égard que le rapport selon 47 OAT (cf. son annexe 1) se réfère expressément à l'ancienne fiche A.6/3 et n'a fait l'objet d'aucun complément au regard des exigences de la nouvelle fiche du PDc. Dans ces conditions, la décision du Conseil d'Etat de non-homologation de la zone mayens et des prescriptions s'y rapportant n'est pas

critiquable. Elle ne saurait non plus l'être au motif que la municipalité de A _____ a « accepté » une zone mayens sur le territoire de l'ancienne commune de M _____. En effet, la recourante se borne à évoquer une décision communale dans le contexte d'une fusion intervenue en 2013, et non pas une décision d'homologation cantonale, et n'avance aucun élément laissant à penser que les situations se rapportent à un contexte comparable d'un point de vue factuel et juridique.

E. 4.3

Au vu de ce qui précède, les griefs de la recourante concernant la non-homologation de la zone mayens ne peuvent être retenus. Il n'y a en conséquence pas lieu de renvoyer le dossier à l'autorité précédente voire à la commune de A _____ en leur prescrivant de réintégrer cette zone dans le PAZ (cf. p. 7 du mémoire en lien avec la conclusion no 2 du recours). La diminution de la valeur du terrain alléguée par la recourante n'est pas une raison de colloquer ses biens-fonds dans une zone n'ayant pas été délimitée de manière régulière, étant rappelé que la tâche d'établir les plans de zone revient aux communes (art. 11 al. 1 LcAT) et non au Conseil d'Etat, qui est une autorité de contrôle et dont la décision est ici seule litigieuse. L'arrêt ne préjuge en rien le sort d'un réexamen ultérieur du statut des parcelles de la recourante en conformité avec les nouvelles normes de droit cantonal et les prescriptions de la nouvelle fiche A.5 du PDC. 5.1 En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 5.2 Vu cette issue du litige, la recourante supportera un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

- 13 -

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