

VS_GERICHTE A1 21 264 vom 17. August 2022

VS Kantonsgericht, 2022-08-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 21 264](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_264)

FR: VS_GERICHTE A1 21 264 du 17 août 2022

IT: VS_GERICHTE A1 21 264 del 17 agosto 2022

Regeste

A1 21 264 ARRÊT DU 17 AOÛT 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier, en la cause X _____, recourante, représentée par Maître Jean-Paul Salamin, avocat, 3960 Sierre, contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et ADMINISTRATION COMMUNALE DE A _____, autre autorité, représentée par Maître Emmanuel Crettaz, avocat à Sierre, (Cours d'eau) recours de droit administratif contre la décision du 27 octobre 2021

Erwägungen

E. 1

Le recours du 2 décembre 2021, complété le 6 décembre 2021, a été adressé au Tribunal cantonal en temps utile, respecte les exigences formelles applicables et émane d'une partie qui dispose de la qualité pour recourir dans la mesure où elle est directement touchée dans ses droits et obligations par la décision entreprise (art. 44, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administrative [LPJA ; RS/VS 172.6], applicables par renvoi de l'art. 80 al. 1 LPJA, art. 72 et 78 LPJA). Le recours est par conséquent recevable, sous réserve de l'irrecevabilité de la conclusion no 3 tendant au « refus » du projet de sécurisation, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

Au titre des moyens de preuve, la recourante a sollicité l'édition du dossier de la cause, l'édition des dossiers relatifs au projet L _____ et au projet d'amélioration structurelle y relatif, ainsi que le dossier d'aménagement du secteur M _____. De même a-t-elle requis la mise en œuvre d'une expertise, l'interrogatoire des parties et une visite des lieux. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre

E. 2.1

La procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1).

Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois ni le droit absolu d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (arrêt du Tribunal fédéral 8C_40/2022 du 15 juillet 2022 consid. 3.2 ; ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; ACDP A1 21 281 du 17 août 2022 consid. 2.1). L'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à

- 7 - modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; arrêts du Tribunal fédéral 5A_130/2021 du 26 mars 2021 consid. 2 et 8C_119/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2).

E. 2.2

En l'espèce, le Conseil d'Etat a produit son dossier, ce qui satisfait la première requête de la recourante. L'édition du dossier du projet L _____ et du dossier d'amélioration structurelle apparaît pour sa part inutile. Comme cela ressort du Registre du commerce du Valais central, le but de la société L _____ SA est d'assurer l'approvisionnement en eau de plusieurs communes et non de prévenir les éventuels dangers en cas de crue. Surtout, le dossier comporte une prise de position du SDANA et un courrier de N _____, xxx et xxx du projet L _____ qui, tous deux, confirment que les prises d'eau du projet L _____ n'auront aucune incidence sur le torrent en cas de crue. Dans ces conditions, le dossier contient tous les éléments nécessaires pour trancher la question juridique soulevée par la recourante en lien avec ce projet, sans qu'il n'apparaisse utile ou pertinent d'instruire ce point plus avant (cf. é.g. infra, consid. 6). Pour les mêmes motifs, la requête d'expertise tendant à démontrer que l'aménagement du torrent ne serait « plus d'actualité » en raison du projet L _____ s'avère d'emblée dénuée de pertinence. S'agissant du dossier d'aménagement du secteur M _____, la recourante soutient que son édition permettrait de prouver qu'une expropriation annoncée comme temporaire aurait finalement été définitive. Ce fait n'est cependant pas de nature à influencer sur le sort du litige. A le supposer établi, il ne permettrait pas de présumer, contrairement à ce que semble penser la recourante, que l'expropriation partielle et temporaire de ses parcelles devrait connaître le même sort, alors que de nombreuses pièces au dossier attestent que l'expropriation sera temporaire. Le dossier comporte ici encore tous les éléments utiles et nécessaires pour statuer sur cette critique qui relève bien plutôt d'un procès d'intention que d'une argumentation juridique fondée sur les pièces au dossier (cf. infra consid. 5). Ce constat s'oppose également à la visite des lieux censée prouver l'exactitude des allégations de la recourante à propos du secteur M _____. L'interrogatoire des parties doit être également être refusé. Outre que les parties ont pu s'exprimer par écrit, ce qui suffit à garantir le respect de leur droit d'être entendues, leur interrogatoire ne s'avère de plus pas nécessaire pour établir les faits à l'appui desquels la recourante l'a sollicité. D'une part, son droit de propriété sur les parcelles nos x1 et x2 résulte de diverses pièces au dossier et n'est quoi qu'il en soit pas contesté. D'autre part, le fait que l'expropriation temporaire empêche prétendument la réalisation du projet de

- 8 - construction de la recourante sur ces parcelles n'a aucune incidence sur le présent litige, puisque ces procédures sont indépendantes l'une de l'autre (cf. infra consid. 3). Par appréciation anticipée, il apparaît ainsi que les moyens de preuve proposés par la recourante, inutiles et non pertinents, ne pourraient amener le tribunal à modifier l'appréciation qu'il s'est forgée sur la base du dossier de la cause. Partant, les mesures

d'instruction requises sont rejetées.

E. 3

Dans un premier grief, la recourante soutient qu'il y aurait un lien factuel et juridique entre le refus – allégué – du Conseil communal de lui délivrer l'autorisation de construire sur les parcelles nos x1 et x2, sollicitée « depuis des années », et l'expropriation partielle résultant de la décision entreprise. De son point de vue, il serait cependant « impossible » que l'expropriation intervienne avant la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée. Tel que formulé, la recevabilité de ce grief est, sous l'angle de sa motivation (cf. RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1), douteuse. Supposé recevable, il devrait de toute manière être rejeté pour les raisons qui vont suivre.

E. 3.1

L'art. 22 de la loi sur l'aménagement des cours d'eau du 15 mars 2007 (LcACE ; RS/VS 721.1) dispose que lorsqu'un déficit de protection est identifié et que le danger ne peut pas être écarté par des travaux d'entretien ou par des mesures d'aménagement du territoire, des mesures de protection active doivent être prises (al. 1). Toute mesure dépassant l'entretien ordinaire nécessite l'établissement d'un projet d'aménagement des cours d'eau (al. 2). La procédure y relative est régie par les art. 22 à 38 LcACE, dont il résulte en particulier que les communes sont compétentes pour établir les projets d'exécution relatifs à l'aménagement des cours d'eau communaux (art. 6 al. 1 let. b et 25 al. 2 let. b LcACE), tandis qu'il incombe au Conseil d'Etat de procéder à la pesée des intérêts en présence avant d'adopter ou de refuser le projet d'exécution, ainsi que de statuer sur les oppositions non liquidées (art. 35 LcACE). En matière d'autorisations de construire en zone à bâtir, la procédure applicable est quant à elle celle prescrite par la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et la compétence d'octroyer, respectivement refuser, le permis appartient au conseil municipal (not. art. 2 et 33 ss LC). Sous l'angle procédural, il convient encore de rappeler qu'en procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 et ATF 131 V 164 consid. 2.1).

- 9 -

E. 3.2

Dans la décision entreprise, le Conseil d'Etat s'est exclusivement prononcé sur le projet d'exécution destiné à sécuriser le secteur B _____ en application de la LcACE. A bon droit, il n'a en revanche pas statué sur l'autorisation de construire apparemment sollicitée sur les parcelles nos x1 et x2, étant entendu que cette compétence ne lui appartient pas et qu'une telle autorisation ne peut être délivrée à la recourante à l'occasion d'une procédure fondée sur la LcACE. Cette compétence appartient au Conseil communal qui doit l'exercer dans le cadre de la procédure prévue par la LC, procédure distincte et indépendante de celle relative à l'aménagement des cours d'eau. Contrairement à ce que soutient l'intéressée, il ne saurait par conséquent être question de conditionner l'approbation du projet d'exécution, plus précisément l'expropriation des surfaces nécessaires aux travaux, à la délivrance préalable de l'autorisation de construire évoquée.

E. 4

Dans un deuxième grief, la recourante rappelle que le projet d'exécution approuvé par le Conseil d'Etat impliquera l'expropriation partielle et temporaire de ses parcelles nos x1 et x2. Selon elle, l'expropriation litigieuse aurait toutefois dû être décidée « simultanément » à l'approbation du projet d'exécution, c'est-à-dire dans la procédure fondée sur la LcACE, à peine de violer le principe de coordination.

E. 4.1

Bien qu'il n'y soit pas expressément mentionné, la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE ; RS 721.100) impose le respect du principe de coordination (Erwin Hepperle, in : Peter Hettich/Luc Jansen/Roland Norer (éd.), Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, Zurich 2016, nos 13 ss ad art. 2 LACE et nos 28 ss ad art. 3 LACE). Il est également applicable en vertu de l'art. 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). Selon la jurisprudence, ce principe vaut tant matériellement (concordance matérielle des décisions) que formellement (notification commune ou simultanée) lorsque des décisions de plusieurs autorités sont nécessaires. La coordination ne doit cependant pas être maximale mais uniquement suffisante (ATF 120 Ib 400 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_335/2020 du 18 octobre 2021 consid. 5.1 ; ég. ACDP A1 19 196 du 8 mai 2020 consid. 7). Au niveau cantonal, l'art. 34 al. 1 LcACE, intitulé « Coordination », dispose que lorsque le projet d'exécution nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités en relation étroite avec la décision d'approbation, celles-ci doivent être coordonnées par l'autorité compétente matériellement et formellement dans la procédure d'approbation. Si l'exécution de la LACE l'exige, l'art. 17 de cette loi habilite les cantons à exercer le droit d'expropriation ou le conférer à des tiers sur la base du droit fédéral ou cantonal y

- 10 - relatif. En vertu de l'art. 35 al. 2 LcACE, lorsque le projet d'exécution inclut des expropriations, la décision d'approbation du Conseil d'Etat « comprend la déclaration d'utilité publique et confère le droit d'exproprier » conformément à la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations (LcEx ; RS/VS 710.1). L'acquisition des droits nécessaires à la réalisation du projet est régie par la législation sur les expropriations (art. 24 al. 3 de l'ordonnance du 5 décembre 2007 sur l'aménagement des cours d'eau [OcACE ; RS/VS 721.100]).

E. 4.2

D'emblée, il apparaît que s'il existe un lien indéniable entre elles, la procédure d'expropriation ne présente pas une relation à ce point étroite avec la procédure d'approbation qu'elle commanderait de les traiter simultanément en vertu du principe de coordination. Par ailleurs, la LACE et la LcACE confèrent, certes, le droit d'exproprier mais n'autorisent pas ni, a fortiori, n'imposent de statuer sur l'expropriation dans le cadre de la procédure d'approbation, puisqu'elles renvoient sur ce point à la LcEx. Dans la mesure où le régime légal prévoit que les modalités de l'expropriation soient tranchées dans le cadre d'une procédure distincte et indépendante de la procédure d'approbation, le Conseil d'Etat ne peut se voir reprocher une quelconque violation du principe de coordination du seul fait qu'il se conforme à la volonté du législateur cantonal. Vaine, la critique de la recourante doit donc être écartée.

E. 5

Toujours en lien avec l'expropriation de ses parcelles, la recourante affirme qu'elle serait définitive et non pas temporaire, sans néanmoins expliquer en quoi ce constat justifierait

l'annulation de la décision entreprise. Pour sa part, le Conseil communal affirme que les conditions légales d'une expropriation définitive – et non seulement temporaire – seraient en l'espèce réunies. A son sens, il importerait ainsi peu de déterminer le type d'expropriation en cause à ce stade, cette question devant être traitée dans le cadre de la procédure d'expropriation au sens de la LcEx.

E. 5.1

Le droit cantonal dispose que si l'aménagement du cours d'eau prévoit une expropriation, le projet d'exécution doit notamment contenir un dossier de plans incluant les expropriations (art. 26 al. 1 let. b LcACE). Ce plan contient toutes les indications sur les parcelles touchées, leurs propriétaires, leurs surfaces avant l'expropriation et l'étendue des surfaces à exproprier qui doivent figurer sur une liste d'expropriation (art. 24 OcACE). Les droits réels peuvent notamment être expropriés, c'est-à-dire qu'ils peuvent être transférés, supprimés, restreints ou créés, soit définitivement, soit temporairement (art. 5 al. 1 et 2 LcEx). L'expropriation se limite à la cession d'un droit

- 11 - réel restreint ou d'un droit temporaire, si de cette manière le but de l'expropriation peut être atteint (art. 5 al. 3 LcEx). Cette dernière règle n'est rien d'autre qu'une concrétisation légale du principe de la proportionnalité qui commande de retenir, entre plusieurs mesures restreignant la garantie de la propriété celle qui est la moins incisive (art. 26 et 36 Cst. ; cf. ég. infra consid. 6). Autrement dit, si l'expropriation temporaire est suffisante, l'expropriation définitive n'est pas admissible. Lorsque le projet d'exécution inclut des expropriations, l'approbation par le Conseil d'Etat comprend, comme déjà mentionné, la déclaration d'utilité publique et confère le droit d'exproprier conformément à la LcEx (art. 35 al. 2 LcACE et art. 24 al. 3 OcACE). Une fois approuvé et en force, le projet d'exécution peut encore être modifié, les dispositions de procédure de la LcACE étant applicables par analogie aux modifications importantes du projet (art. 37 LcACE). L'art. 8 OcACE précise que des modifications peuvent survenir tant sur un projet approuvé qu'au cours des travaux; elles doivent être justifiées soit par des contraintes techniques nouvelles, soit par une optimisation supplémentaire de la fonction sécuritaire, environnementale ou socio-économique (al. 1). Les modifications importantes d'un projet approuvé nécessitent une nouvelle procédure d'approbation des plans (al. 2). Les modifications mineures d'un projet approuvé font l'objet d'un avis personnel aux personnes physiques ou morales directement touchées par les modifications (al. 3), étant précisé qu'une modification est considérée comme mineure si aucun intérêt important des riverains concernés n'est touché (al. 4 let. a) et que les caractéristiques principales du projet demeurent inchangées, à savoir notamment le concept général, l'implantation de l'ouvrage ou le tracé projeté, des écarts pouvant être tolérés (al. 4 let. b).

E. 5.2

En l'espèce, depuis le début de la procédure, le Conseil communal a jugé qu'une expropriation temporaire des parcelles de la recourante, suivie de l'inscription d'une servitude après travaux, suffirait à garantir la réalisation du projet d'aménagement. Conformément à l'art. 26 al. 1 let. b LcACE, le plan des expropriations du dossier d'enquête indique expressément que les parcelles nos x1 et x2 seront temporairement expropriées à hauteur de 46 m² et 112 m². Ce plan a été formellement « intégré » à la décision entreprise (cf. ch. 1 du dispositif de la décision attaquée) et le Conseil d'Etat a encore confirmé, aux termes de ses déterminations du 16 février 2022, que « la part des

parcelles temporairement expropriées sera rendue à la recourante dès la fin des travaux ». Sauf à n'accorder aucune valeur aux indications figurant sur le plan des expropriations et à l'approbation du Conseil d'Etat qui l'intègre à sa décision, force est de retenir que l'expropriation litigieuse sera bien temporaire. C'est ainsi en vain que la

- 12 - recourante soutient qu'elle serait définitive. A cet égard, le seul fait que, dans un autre projet d'aménagement d'un cours d'eau, des surfaces dont l'expropriation était annoncée comme temporaire, aient prétendument été expropriées à titre définitif ne permet pas de conclure, loin s'en faut, que tel sera le cas présentement. Pour les mêmes motifs, il n'est pas nécessaire d'examiner si les conditions justifiant une expropriation définitive sont réunies, comme le prétend le Conseil communal. On rappellera toutefois qu'en vertu de l'art. 5 al. 3 LcEx, l'autorité ne dispose pas d'un libre choix entre les mesures envisageables : si l'expropriation temporaire s'avère suffisante, elle doit être retenue sans qu'il soit loisible à l'autorité de lui préférer une expropriation définitive. Aussi le Conseil communal ne peut-il soutenir, comme il le fait présentement, qu'il importerait en définitive peu de savoir si l'expropriation sera temporaire ou définitive. S'il avait estimé qu'une expropriation définitive était nécessaire, il lui aurait incombé de la mentionner comme telle sur le plan des expropriations, comme cela a été le cas pour la parcelle voisine no x3. En d'autres termes le Conseil communal est lié par l'expropriation temporaire figurant au dossier et approuvée par le Conseil d'Etat. Pour autant, cela ne signifie pas que l'expropriation temporaire litigieuse ne puisse in fine s'avérer insuffisante et qu'une expropriation définitive doive lui être substituée. Il s'agirait alors d'une modification du projet d'exécution en force, plus précisément du plan des expropriations (art. 26 la. 1 let. b LcACE), admissible dans le respect des art. 37 LcACE et 8 OcACE. Cela impliquerait de qualifier cette modification (mineure ou importante) pour déterminer les conditions qui lui seraient applicables. Dans la mesure où cette modification n'est pas d'actualité, il n'y a pas lieu de la qualifier et de vérifier si elle respecte les exigences découlant de la qualification retenue. Il résulte des considérants qui précèdent que le grief, mal fondé, doit être rejeté.

E. 6

Dans un dernier moyen, la recourante estime que l'expropriation partielle de ses parcelles porte atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), de sorte qu'elle ne serait admissible que pour autant que les conditions de l'art. 36 Cst. soient respectées. Or, la mise à l'enquête du projet L _____ limiterait tout risque de débordement du torrent E _____ à l'avenir, ce qui rendrait le projet de sécurisation du torrent inutile. Désormais inapte à atteindre le but de protection initialement poursuivi, le projet de sécurisation ne respecterait plus le principe de la proportionnalité.

E. 6.1

Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1); elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental

- 13 - d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4). En particulier, pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), une restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt

public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 147 I 393 consid. 5 ; ATF 137 I 167 consid. 3.6 et les références citées).

E. 6.2

Par son argumentation, la recourante reconnaît, implicitement mais clairement, que l'ensemble des conditions qui précèdent étaient réunies au moment où le projet d'exécution a été mis à l'enquête publique en 2016. Elle soutient uniquement que la mise à l'enquête publique du projet L _____ en 2020 aurait remédié aux dangers que présentait jusqu'alors le torrent E _____, rendant le projet de sécurisation inutile. Cette argumentation ne peut être suivie. Le Rapport technique et notice d'impact du 30 juin 2016 inclus dans le dossier d'enquête indiquait que malgré la réalisation du dépotoir à l'amont (première mesure) et la dérivation du torrent (troisième mesure), la mise en œuvre de la deuxième mesure, destinée à remédier au risque de débordement résultant de la sous-capacité hydraulique dans le secteur de B _____, était nécessaire pour protéger la zone bâtie et les sous-sols de G _____. Or, le projet L _____ n'a pas pour but la protection contre les crues et n'aura aucune incidence sur les risques de débordement et de sous-capacité précités. Comme le confirment la prise de position du SDANA du 1er février 2022 et le courrier de l'ingénieur N _____ du 15 décembre 2021, les eaux du torrent ne seront pas directement captées dans le cadre du projet L _____. De surcroît, les prises d'eau seront fermées en cas de crue pour éviter d'endommager l'installation. Il en résulte que le débit du torrent E _____ ne sera pas diminué en cas de crue, de sorte que les travaux de sécurisation demeurent aussi nécessaires aujourd'hui qu'en 2016. Communiqués à la recourante, les documents précités n'ont au demeurant pas suscité de contestation de sa part et il n'existe aucun motif de douter de leur exactitude dans la mesure où ils ont été rédigés par le SDANA, en sa qualité d'autorité spécialisée, et par N _____, en sa qualité d'ingénieur en charge du projet L _____. L'argument de la recourante tombe ainsi à faux.

E. 7

Sur la base de ce qui précède, le recours doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 LPJA) dans la mesure de sa recevabilité.

- 14 -

E. 8

Succombant, la recourante supportera l'émolument de justice qu'il convient de fixer, notamment en application des principes de la couverture de frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., débours inclus (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]). La recourante n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario), pas plus que l'Etat du Valais ou le Conseil communal. Ces derniers, s'ils obtiennent, certes, gain de cause et ont tous deux conclu à l'allocation de dépens, ne précisent pas les motifs justifiant cas échéant de s'écarter de la règle générale du refus inscrite à l'article 91 al. 3 LPJA (ACDP A1 20 25 du 6 juillet 2020 consid. 7.4).

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