

VS_GERICHTE A1 22 196 vom 29. November 2022

VS Kantonsgericht, 2022-11-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_196

FR: VS_GERICHTE A1 22 196 du 29 novembre 2022

IT: VS_GERICHTE A1 22 196 del 29 novembre 2022

Regeste

A1 22 19 ARRÊT DU 29 NOVEMBRE 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Bastien Riand, greffier ad hoc, en la cause X _____, A _____, Y _____, B _____, Z _____, C _____ et D _____, E _____, recourants contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et ADMINISTRATION COMMUNALE D'AYENT, 1966 Ayent, autre autorité (Aménagement du territoire) recours de droit administratif contre la décision du 24 novembre 2021

Erwägungen

E. 1

Il appert des parcelles listées au consid. 2 de la décision attaquée que le recours émane de propriétaires concernés par le secteur où la nouvelle planification a été homologuée par le Conseil d'Etat. A ce titre, les intéressés disposent de la qualité pour recourir. Ils ont pour le reste régulièrement procédé, de sorte que leurs recours est recevable (art. 72, 80 al. 1 let. a et b, 44 al. 1 let. a et 46 LPJA ; art. 38 al. 3 LcAT).

E. 2

Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants estiment que le conseil communal n'avait pas formellement statué sur leurs oppositions respectives. Au surplus, ils exposent qu'il avait l'obligation de leur notifier sa décision en vertu de l'art. 29 al. 1 LPJA. Ils ont plus généralement invoqué une violation de leur droit d'être entendu.

2.1.1 Aux termes de l'art. 35 LcAT, la procédure d'opposition comprend une séance de conciliation (al. 1). Le conseil municipal tranche les oppositions, pour autant qu'elles n'aient pas un caractère de droit privé ou qu'elles ne concluent pas à l'octroi d'une indemnité (al. 2). Il adapte si nécessaire les plans d'affectation des zones et les règlements avant la convocation de l'assemblée primaire (al. 3). Le règlement ainsi que le dossier des oppositions accompagnés du préavis du conseil municipal sont soumis à l'assemblée primaire (art. 36 al. 1 LcAT). Cette dernière délibère et décide de l'adaptation des plans d'affectation des zones et des règlements (art. 36. al. 2 LcAT), lesquels sont déposés publiquement pendant 30 jours et portés à la connaissance du public par insertion dans le B.O. et par affichage au pilier public (art. 36 al. 3 LcAT). Les décisions du conseil municipal et de l'assemblée primaire peuvent faire l'objet d'un recours au

- 10 - Conseil d'Etat (art. 37 al. 1 LcAT). Ont qualité pour recourir les personnes qui maintiennent leur opposition et celles touchées par les modifications éventuelles apportées par l'assemblée primaire au plan d'affectation de zones et aux règlements et qui possèdent

un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées. Le recours doit être exercé dans les trente jours dès la publication des décisions de l'assemblée primaire (art. 37 al. 3 LcAT). 2.1.2 En l'espèce, il ressort du dossier que les séances de conciliation en lien avec les diverses oppositions, lesquelles n'ont pas abouti, se sont déroulées le 20 août 2018. Après lecture du procès-verbal du 30 août 2018 du conseil communal, ce dernier a manifestement fait un pas vers les opposants en adoptant plusieurs mesures d'atténuation des nuisances, à savoir le renforcement du cordon boisé le long de la route cantonale et la mise en application à la décharge d'Utignou de l'art. 30 al. 3 du règlement de police. Il apparaît dès lors que l'autorité communale a simplement écarté les autres arguments des opposants (« le CC prend connaissance des oppositions et des procès-verbaux des séances de conciliation »), sans toutefois que l'on puisse lui reprocher de ne pas avoir tranché les oppositions au sens de l'art. 35 al. 2 LcAT, ce d'autant plus que le procès-verbal précité en fait expressément mention (« l'art. 35 au chiffre 2 précise que le CC tranche les oppositions »). La Cour de céans estime donc que le conseil communal a statué sur les diverses oppositions conformément à l'art. 35 al. 2 LcAT. Mal fondée, la critique doit ainsi être écartée.

2.2.1 Aux termes de l'art. 29 al. 1 LPJA, l'autorité notifie sa décision à chaque partie par écrit. Même lorsque la décision est notifiée sous forme de lettre, elle doit être désignée comme telle. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 31 LPJA). La garantie du droit d'être entendu est ancrée à l'art. 29 al. 2 Cst, principe repris à l'art. 19 al. 1 LPJA. Plus spécifiquement, le droit des parties à consulter le dossier de l'affaire administrative en cause est fixé à l'art. 25 LPJA. La notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé. Ce principe ressort du droit d'être entendu et implique le droit pour les parties de recevoir les décisions les concernant afin de pouvoir, le cas échéant, exercer leurs droits de recours (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2ème éd., Berne 2015, p. 373).

- 11 - La jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence de vices dans la notification : elle considère, au contraire, que la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité (ATF 132 II 21 consid. 3.1 ; ACDP A1 22 18 du 15 septembre 2022 consid. 4.3). 2.2.2 En l'espèce, comme exposé supra (cf. consid. 2.1.2), le conseil communal a tranché les oppositions en séance du 30 août 2018 sans toutefois notifier cette décision aux divers opposants. La décision du conseil général d'adopter la modification partielle du PAZ et du RCCZ, quant à elle, a été rendue notoire par l'avis paru au B.O. n° 9 du 1er mars 2019. Cette publication a simultanément ouvert le recours de l'art. 37 al. 1 LcAT, voie de droit ouverte tant à l'encontre de la décision de l'exécutif communal sur les oppositions qu'à l'encontre de celle prise par le conseil général. Il apparaît d'emblée que les recourants n'ont, de fait, subi aucun inconvénient de l'absence de notification de la décision du conseil communal sur les oppositions, ce qui est décisif pour juger des conséquences d'une informalité de ce genre. Ils ne prétendent nullement avoir été induits en erreur ou empêchés d'agir ; ces derniers ont, comme on l'a vu, dûment porté leur cause devant le Conseil d'Etat suite à la publication du 1er mars 2019, si bien que leur droit d'être entendu a été respecté.

E. 2.3

Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

E. 3

Les recourants, dans un second grief de nature formelle, soutiennent que le conseil communal a refusé de leur transmettre les procès-verbaux des séances de conciliation. Ce faisant, ils semblent à nouveau se prévaloir d'une violation de leur droit d'être entendus.

E. 3.1

Tel qu'il est garanti par l'article 29 al. 2 Cst, le droit d'être entendu comprend notamment le droit de toute partie de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, 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 leur résultat lorsque ceci est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1).

- 12 - Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 145 I 167 consid. 4.4). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). Par ailleurs, le droit d'être entendu n'est pas une fin en soi. Il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée (ATF 143 IV 380 consid. 1.4.1).

E. 3.2

Au préalable, il sied de relever que les procès-verbaux litigieux ont pour seul but de transcrire les discussions entre les différents intervenants, à savoir la commune d'Ayent et les recourants. Ils ne contiennent ainsi aucun élément dont les derniers cités pourraient se targuer de méconnaître puisqu'ils y avaient tous assisté personnellement. On peine ainsi à discerner quelle influence déterminante ce soi-disant manquement aurait exercé sur la suite de la procédure. Par ailleurs, au considérant 3.2 de sa décision, le Conseil d'Etat a constaté que les recourants ont pu consulter l'intégralité du dossier d'homologation. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas prétendu le contraire dans leur recours de droit administratif, n'alléguant pas non plus avoir subi un préjudice concret ; ils arguent uniquement que le Conseil communal a refusé de leur transmettre les procès-verbaux des séances de conciliation, suscitant dès lors leur « méfiance » et invoquant au surplus un manque de transparence de l'autorité. Ainsi, puisque les recourants ont eu la possibilité de consulter les procès-verbaux litigieux lors de la procédure devant l'autorité intimée, les conditions à la réparation d'une éventuelle violation du droit d'être entendu devant cette instance sont réunies (cf. supra, consid. 3.1). Au demeurant, renvoyer l'affaire pour cette unique raison prolongerait de manière inutile la procédure de manière incompatible avec l'intérêt des recourants à ce que leur cause soit jugée dans un délai raisonnable. Mal fondé, le grief est rejeté.

E. 4

Dans un troisième grief, les recourants invoquent « une absence de coordination régionale entre les communes d'Ayent, Arbaz et Grimisuat » car « seuls huit sites, tous situés sur le territoire de la commune d'Ayent, ont été analysés pour accueillir le projet de décharge intercommunale ». Il s'agirait ainsi d'une violation de l'art. 20 LcAT et l'absence de coordination contreviendrait également à la fiche E.9 « décharge » du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral le 1er mai 2019. 4.1.1 La commune d'Ayent a mandaté les bureaux P _____, à Sion, et F _____, à Grimisuat, pour l'élaboration du dossier tendant à la modification partielle de son PAZ. Il ressort du projet technique que sur huit sites potentiels repérés (cf. rapport d'aménagement selon l'art. 47 OAT, p. 7), quatre variantes d'aménagement de décharge sur le territoire communal (d'Ayent) ont été étudiées, dont deux plus en détail. Le SEN et le Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (ci-après : SFCEP) ont notamment été invités à donner leur avis lors de ce processus. Sur cette base, c'est la variante de rehaussement et d'extension vers l'est de la décharge actuelle d'Utignou qui a été retenue, constituant en réalité celle induisant le plus faible impact environnemental en raison de la concentration des activités au sein et à proximité de l'actuelle décharge. En effet, la surface de défrichement est restreinte, l'impact paysager faible et les possibilités de remises en état intéressantes. L'accessibilité est de surcroît optimale puisque l'emplacement du site est à proximité de la route cantonale d'Anzère.

Les quatre variantes étudiées précitées étaient les suivantes : 1) La variante de rehaussement de la décharge et extension à l'est, soit la variante retenue ; 2) La variante de création d'une nouvelle décharge au secteur de la Combette, respectivement celle qui se profilait comme le premier choix, ayant ensuite été écartée car nécessitant un défrichement important et touchant une zone de protection du paysage contenant des valeurs remarquables ; 3) La variante de création d'une nouvelle décharge à Planquirî, abandonnée à cause de la classification de la zone (zone sensible et zone agricole), de la proximité à certaines habitations et du fait qu'un défrichement était nécessaire ; 4) La variante d'une nouvelle décharge à la déchetterie des Râches, abandonnée eu égard à la présence d'un torrent qu'il nécessitait de dévier ou d'endiguer, outre l'impact à prévoir sur la déchetterie et sur un stand de tir de « ball trap ». Le projet technique indique enfin que la variante choisie, soit l'agrandissement de la décharge existante, constitue une nécessité pour la commune d'Ayent et répond à un

- 14 - intérêt public certain. Le volume prévu (soit 100'000 m³) permettrait également aux entreprises des communes d'Arbaz et Grimisuat de bénéficier d'une décharge autorisée, d'autant plus que les communes précitées ne disposent pas de décharge de type A sur leur territoire. 4.1.2 Le 11 avril 2017, la commune d'Arbaz a indiqué avoir pris connaissance du projet d'extension de la décharge d'Utignou et avoir pris note que la commune d'Ayent serait favorable à l'ouverture de la décharge aux matériaux provenant d'Arbaz. La commune d'Arbaz a ainsi confirmé être favorable à cette proposition. Le 27 avril 2017, la commune de Grimisuat s'est également déclarée favorable à une collaboration intercommunale en la matière. 4.1.3 Le 15 octobre 2019, le SEN s'est déterminé sur le recours de O _____. Concernant la justification de l'emplacement (cf. chapitre 3.8), il a retenu que la décharge de type A d'Utignou répondait à un besoin régional, planifiée dans une approche intercommunale. Il a en outre exposé qu'il s'agissait de la seule décharge de type A dans cette région, si bien que son extension était la variante limitant le plus les

impacts environnementaux. Enfin, il a terminé son argumentaire en soutenant que créer une nouvelle décharge dans la région n'était pas une alternative envisagée dans la planification cantonale. En ce sens, le SEN a préavisé favorablement le projet d'extension de décharge.

4.1.4 Dans sa détermination du 8 novembre 2019, le SFCEP a indiqué que le besoin de stockage de matériaux dans la région était reconnu et que l'emplacement avait été choisi sur la base d'une analyse de variantes en collaboration avec son service. Il a de plus exposé que la justification du projet et du défrichement y relatif était détaillée, cohérente et qu'elle reposait notamment sur l'emplacement existant du site et la recherche du plus faible impact environnemental. Notamment pour ces raisons, le SFCEP a préavisé positivement le projet d'extension de décharge.

4.1.5 Le 15 janvier 2020, le SDT a considéré que la clause du besoin de modification partielle du PAZ et du RCCZ avait été apportée et que le bien-fondé de sa localisation était avéré (cf. chapitre 2). Et pour cause, il a notamment exposé que la réflexion avait été menée à l'échelle intercommunale puisque la capacité de la décharge projetée permettrait également aux besoins des communes voisines d'Arbaz et de Grimisuat qui ne disposent pas d'une décharge de type A sur leurs territoires respectifs, soulignant que les communes précitées avaient par ailleurs été consultées et s'étaient dites favorables au projet. De surcroît, il a jugé que le projet répondait aux objectifs

- 15 - d'aménagement du territoire définis dans le concept cantonal de développement territorial adopté par le Grand Conseil le 11 septembre 2014, notamment à celui d'optimisation des infrastructures d'approvisionnement et d'élimination des déchets. Le SDT a de plus déclaré que le projet répondait également aux principes fixés dans la fiche E.9 « Décharges » du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral le 1er mai 2019. Enfin, le SDT a constaté que tous les services concernés avaient préavisé favorablement le projet d'extension de la décharge existante.

E. 4.2

Il ressort des considérations qui précèdent que la commune d'Ayent, constatant que la capacité de stockage de la décharge d'Utignou actuelle atteindrait prochainement sa limite, a fait appel aux bureaux P _____ et F _____ pour élaborer un projet tendant à anticiper les besoins pour les quinze à vingt années à venir. Après repérage de huit sites potentiels situés sur commune d'Ayent, dont quatre analysés plus minutieusement, il a été jugé que l'extension de la décharge actuelle était la solution limitant le plus les impacts environnementaux. Les services concernés, notamment le SDT, le SEN et le SFCEP, ont également soutenu cette démarche. Rien ne permet de mettre en doute les constatations opérées par ces services dotés de spécialistes des domaines considérés. Lorsque l'on considère le fait que la décharge d'Utignou est la seule décharge de type A de la région, la Cour de céans est d'avis que la localisation du projet est opportune, ce d'autant plus que le SEN a expressément exposé que la création d'une nouvelle décharge n'était pas une alternative dans la planification cantonale. En définitive, le fait que les huit sites analysés se situent tous sur commune d'Ayent n'est pas relevant dans la mesure où, même s'il avait été pris en considération d'autres sites sur commune d'Arbaz et Grimisuat, le projet d'extension de la décharge actuelle d'Utignou aurait été adopté par le conseil communal d'Ayent après pesée des intérêts en présence. Les recourants soutiennent que les communes d'Ayent, Grimisuat et Arbaz auraient violé le principe de coordination défini dans fiche E.9 « Décharges » du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral le 1er mai 2019. A cet égard, le SDT a considéré que le projet répondait aux principes figurant dans ladite fiche, si bien que l'affirmation des recourants, non étayée, ne saurait remettre en cause

l'appréciation du service spécialisé. Par ailleurs, les recourants semblent encore prétendre que les communes d'Ayent, Arbaz et Grimisuat auraient dû élaborer un plan directeur intercommunal en vertu de l'art. 20 LcAT. Toutefois, il ressort de l'interprétation littérale du premier alinéa qu'il s'agit d'une simple condition potestative puisque l'aménagement n'est pas

- 16 - susceptible d'avoir des incidences importantes sur le territoire de plusieurs communes (art. 20 al. 2 LcAT a contrario), le projet se situant sur la seule commune d'Ayent.

E. 4.3

Par conséquent, le grief des recourants doit être rejeté.

E. 5

Dans un quatrième grief, les recourants exposent que « l'analyse situationnelle du projet a été réalisée arbitrairement puisque les huit variantes de localisation retenues ne reposent sur aucun critère concret permettant une réelle comparaison ».

E. 5.1

Comme exposé supra (cf. consid. 4.1.1 ss), le projet d'extension de la décharge actuelle est la solution limitant au maximum les impacts environnementaux. A nouveau, on ne voit pas dans quelle mesure une grille d'évaluation tenant compte notamment de la provenance des déchets et des volumes probables, comme le soutiennent les recourants, permettrait de remettre en cause le bien-fondé de cette analyse. Il en va de même s'agissant de la proposition des recourants de considérer l'incidence du sens dans lequel les camions se déplacent (bennes vides à la montée et chargées à la descente versus pleines à la montée et vides à la descente, etc.) ; le SEN, dans sa détermination du 15 octobre 2019, s'est suffisamment penché sur les aspects liés à l'environnement (eau, air, déchets, sites pollués, bruit et défrichage) et a jugé que le projet répondait aux prescriptions sur la protection de l'environnement. Partant, le grief doit être rejeté.

E. 6

Dans un cinquième grief, les recourants indiquent qu'au vu de l'ampleur de l'extension projetée (100'000 m³), l'on pourrait qualifier le projet de « nouvelle décharge » et non d'une extension de la décharge existante.

E. 6.1

L'actuelle décharge de type A d'Utignou est exploitée depuis les années 2000. En octobre 2013, la commune d'Ayent a obtenu le renouvellement de l'autorisation d'exploiter la décharge, avec un volume de stockage supplémentaire d'environ 35'000 m³. Le nouveau projet a prévu un développement de l'extension de la décharge existante en trois phases : 1) rehaussement de la décharge actuelle ; 2) extension vers l'est ; 3) remise en état des lieux pour un retour en zone agricole et forestière. Sur le vu des considérations émises plus haut, on ne saurait se rallier à l'approche défendue par les recourants. En effet, la décharge de type A est déjà existante et ce depuis de nombreuses années déjà. Le projet vise uniquement à étendre la décharge actuelle afin d'augmenter sa capacité de stockage, laquelle sera atteinte prochainement (cf. projet technique, chapitre 2.2 p. 5). Par ailleurs, les recourants se sont uniquement

- 17 - référés à l'écriture de leur ancien conseil du 27 février 2020 et n'ont nullement motivé leur point de vue. Ils n'exposent de surcroît aucune critique topique à l'argumentation du

Conseil d'Etat, si ce n'est que « la réplique du CE ne nous convainc pas vraiment », soit une critique appellatoire largement en-deçà des exigences de motivation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; ACDP A1 20 152 du 12 avril 2021 consid. 1.2). Par conséquent, la critique, à supposer recevable, est rejetée.

E. 7

Enfin, dans un dernier grief, les recourants estiment qu'il revient à la commune d'Ayent d'assumer les dépens de 11'500 fr. en vertu du principe de la responsabilité causale. En définitive, ils se seraient vus contraints de faire appel aux services d'un avocat suite au refus de la commune de leur transmettre les procès-verbaux des séances de conciliation et à l'absence de notification personnelle du procès-verbal de la séance du conseil communal du 30 août 2018.

E. 7.1

Au préalable, tel que vu plus haut (cf. supra, consid. 2.2.2 et 3.2), les recourants ne peuvent valablement établir avoir subi un quelconque dommage lié à l'absence de transmission et notification des procès-verbaux des séances de conciliation et du procès-verbal de la séance du 30 août 2018 puisqu'une éventuelle violation de leur droit d'être entendu aurait été de toute manière été réparée en cours de procédure devant l'autorité intimée. En tout état de cause, hormis le fait que les recourants n'aient pas allégué et encore moins prouvé l'existence des conditions à remplir pour établir une quelconque responsabilité de la commune d'Ayent, une éventuelle action fondée sur la loi du 10 mai 1978 sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (RS/VS 170.1) relèverait de la compétence du juge civil (cf. art. 19 al. 1), non de la Cour de céans. Mal fondé, le grief des recourants doit être rejeté. 8.1 En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 8.2 Les recourants, qui succombent, supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1'500 fr. (art. 88 al. 2, 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). Ils n'ont pas droit à des dépens, à

- 18 - l'instar de la commune d'Ayent (art. 91 al. 1 LPJA a contrario), qui n'avait au demeurant pris aucune conclusion dans ce sens.

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