

VS_GERICHTE A1 22 9 vom 10. September 2024

VS Kantonsgericht, 2024-09-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_9

FR: VS_GERICHTE A1 22 9 du 10 septembre 2024

IT: VS_GERICHTE A1 22 9 del 10 settembre 2024

Regeste

A1 22 9 ARRÊT DU 10 SEPTEMBRE 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier, en la cause X _____, et Y _____, recourantes, représentées par Maître Jean-Claude Perroud, avocat, 1002 Lausanne contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, et COMMUNE Z _____, autre autorité, représentée par Maître Christian Voide, avocat, 1951 Sion (Aménagement du territoire) recours de droit administratif contre les décisions du Conseil d'Etat du 10 novembre 2021

Erwägungen

E. 1

let. b LPN, disposent d'un droit de recours légal dans la mesure où est présentement en cause l'adoption d'un plan d'affectation des zones communal et son homologation par le Conseil d'Etat en vue, notamment, de remédier au surdimensionnement de la zone à bâtir, conformément à l'art. 15 al. 2 LAT (ATF 142 II 509 consid. 2.5 à 2.7 et arrêt du Tribunal fédéral 1C_409/2022, 1C_436/2022 du 11 juin 2024 consid. 2.3).

E. 2

D'emblée, il y a lieu de statuer sur les mesures d'instruction requises par les recourantes à l'appui de leur recours, savoir la tenue d'une inspection locale destinée à déterminer les périmètres supplémentaires à dézoner, ainsi que la production, par le Conseil d'Etat, de la carte du périmètre d'urbanisation et du calcul du dimensionnement de la zone à bâtir accompagné de diverses explications. Comme on le verra, le dossier tel que constitué impose d'ores et déjà d'admettre le recours et de faire droit aux conclusions principales des recourantes. Les moyens de preuve sollicités se révèlent par conséquent superfétatoires, si bien qu'il convient d'y renoncer par appréciation anticipée des preuves, sans qu'il n'en résulte de violation de leur droit d'être entendues (p. ex. ATF 140 I 167 consid. 4.1).

E. 3

Sur le fond, le présent litige est singulier dans la mesure où, bien que sa décision n'ait pas déployé les effets escomptés, l'Assemblée primaire a clairement exprimé, le 19 décembre 2023, sa volonté d'abandonner la planification de 2015 et de recommencer le processus de révision ab ovo. Procéduralement, cette décision doit s'interpréter comme une requête tendant à l'annulation des décisions entreprises et au renvoi du dossier aux autorités communales en vue de l'élaboration d'une nouvelle planification (ACDP A1 24 86 précité consid. 3.3.4 et les références citées).

E. 4

Déterminer l'incidence de cette requête sur le présent litige impose de rappeler préalablement les principes procéduraux qui suivent.

E. 4.1

Lorsque l'autorité inférieure modifie sa décision à un moment où elle n'a plus la compétence de le faire en raison de l'effet dévolutif complet du recours, sa nouvelle décision ne prive pas la procédure de son objet, si bien que l'autorité de recours doit alors

- 6 - statuer (MOOR/POLTIER, *Droit administratif – Les actes administratifs et leur contrôle*, vol. II, 2011, p. 823 ; GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. II, 1984, p. 922). Cela ne signifie pas qu'il soit exclu d'en tenir compte, en particulier lorsque la nouvelle décision entérine une solution sur laquelle l'autorité inférieure et les parties sont tombées d'accord ; dans ce cas, elles concluent en quelque sorte une transaction dont l'autorité de recours pourra tenir compte si aucun intérêt public ne s'y oppose (GRISEL, *op. cit.*, pp. 922 et 937 ; v. ég. MOOR/POLTIER, *op. cit.*, p. 822 ; BOUCHAT, in *Commentaire romand PA*, 2024, no 35 i.f. ad art. 54 PA ; au sujet d'accords conclus à l'occasion d'une médiation en procédure de recours, v. ég. HUMBERT, in *Commentaire romand, PA*, 2024, no 55 ad art. 33b PA).

E. 4.2

En l'espèce, l'Assemblée primaire a pris sa nouvelle décision tendant à l'abandon de la planification de 2015 et à la reprise ab ovo de la procédure le 19 décembre 2023, alors qu'un recours de droit administratif contre cette planification était pendant. Par analogie avec ce qui vaut en cas de transaction, si l'Assemblée primaire n'avait plus la compétence d'abandonner la planification litigieuse, rien ne s'oppose à ce que le Tribunal de céans tienne compte de sa volonté à ce sujet. Ce d'autant moins que la décision du 19 décembre 2023 faisait suite, pour partie du moins, aux critiques formulées par les recourantes. Savoir s'il convient de faire droit à la requête de l'Assemblée primaire d'annuler les décisions entreprises et de renvoyer le dossier aux autorités communales en vue de l'élaboration d'une nouvelle planification implique toutefois de s'assurer qu'un tel procédé ne contrevient en l'occurrence à aucun intérêt public qui résulterait de règles procédurales (cf. infra consid. 5) ou matérielles (cf. infra consid. 6).

E. 5

Du point de vue procédural, le respect de l'attribution de compétences aux autorités les mieux à même de les exercer relève d'un intérêt public (ATF 115 Ia 42 consid. 5b).

E. 5.1

En matière de plans d'affectation, le droit fédéral dispose que les cantons règlent la compétence et la procédure (art. 25 al. 1 LAT), leur approbation par une autorité cantonale étant toutefois exigée (art. 26 LAT). Les autorités compétentes bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches de planification (art. 2 al. 3 LAT ; v. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1C_69/2023 du consid. 3.1.2). En Valais, l'aménagement du territoire communal incombe aux communes (art. 3 LcAT). Dans ce contexte, les communes doivent notamment établir un plan d'affectation des zones pour l'ensemble du territoire communal (art. 11 al. 1 LcAT). Conformément à la procédure prescrite (art. 33 ss LcAT), l'assemblée primaire délibère et décide de l'adoption des plans d'affectation des zones et des règlements (art. 36 al. 2 LcAT). L'approbation cantonale exigée à l'art. 26 LAT incombe quant à elle au Conseil d'Etat, qui examine les

- 7 - plans communaux adoptés par l'assemblée primaire du point de vue de la légalité et de la conformité au plan directeur cantonal (art. 38 LcAT). Il en résulte que les plans d'affectation ressortissent à la compétence des autorités communales, singulièrement de l'Assemblée primaire, et constituent du droit communal (RUCH, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, nos 5 ss ad art. 26 LAT). A cet égard et bien que l'homologation représente plus qu'un simple contrôle – il s'agit d'un acte de planification et d'un moyen de coordination –, le Conseil d'Etat n'en est pas moins tenu de respecter la liberté d'appréciation des autorités communales, à peine de porter atteinte à leur l'autonomie (Ibid.). Dès lors et même s'il elle est encadrée par le droit supérieur, la liberté d'action dont jouit la Commune en la matière est « suffisant[e] pour reconnaître un besoin de légitimité démocratique accru aux plans d'affectation, car [elle] ménage un pouvoir discrétionnaire pour certains choix de planification » (FLATTET, Démocratie directe et aménagement du territoire – Droits populaires en matière de planification du territoire, 2021, no 354).

E. 5.2

En l'occurrence, la décision du 19 décembre 2023 s'intègre parfaitement dans le système légal tel que rappelé ci-dessus. D'une part, elle émane de l'Assemblée primaire, soit de l'autorité compétente au premier chef en matière de planification, de sorte que la requête d'annulation de la planification de 2015 transmise au Tribunal de céans par le Conseil municipal revêt la légitimité démocratique indispensable à un tel acte. D'autre part, cette décision a suscité l'adhésion de l'autorité cantonale d'approbation. Après s'en être remis à justice quant à la persistance de l'objet du présent litige, le Conseil d'Etat a en effet, dans sa détermination du 21 février 2024, souligné que la planification de 2015 semblait ne plus correspondre à la vision actuelle des autorités communales, que ces dernières souhaitaient reprendre le processus de révision de la planification « dans les plus brefs délais » et que l'instauration de zones réservées attestait le sérieux de la démarche. De même a-t-il relevé que sa propre décision d'homologation imposait d'ores et déjà une révision partielle du RCC et du PAZ, sous-entendant de la sorte qu'une reprise ab ovo de la révision n'apparaissait pas inconséquente. Il a enfin indiqué que, dans cette hypothèse, le Service du développement territorial (SDT) s'assurerait que la procédure de révision soit menée de manière diligente et dans des délais raisonnables par la Commune. Ce faisant, le Conseil d'Etat a implicitement – mais néanmoins clairement – soutenu le choix communal de reprendre le processus de révision. A tout le moins n'a-t-il pas évoqué d'obstacle ou d'intérêt public militant en défaveur d'une telle solution.

- 8 -

E. 5.3

D'un point de vue procédural, rien ne s'oppose donc à ce que le Tribunal tienne compte de la décision du 19 décembre 2023 dans le cadre de la présente procédure.

E. 6

Sur le fond, l'aménagement du territoire, dont les plans d'affectation sont l'un des instruments privilégiés, est un processus continu qui, de ce fait, répond à des intérêts contradictoires (TANQUEREL, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, no 10 ad art. 21 LAT).

E. 6.1

Le droit fédéral impose en principe la révision des plans d'affectation à l'échéance de la durée de validité qui leur est reconnue (15 ans ; art. 15 al. 1 LAT), en cas de surdimensionnement de la zone à bâtir (art. 15 al. 2 LAT) ou, plus généralement, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées (art. 21 al. 2 LAT). L'adaptation des plans s'avère nécessaire pour assurer leur conformité aux exigences légales et leur contribution à une politique d'aménagement du territoire rationnelle (TANQUEREL, op. cit., no 10 ad art. 21 LAT). Ce légitime besoin d'adaptation doit cependant être concilié avec le principe de la stabilité des plans qui découle du principe plus général de la sécurité du droit et restreint les possibilités de revenir à brève échéance sur les choix de planification opérés (arrêt du Tribunal fédéral 1C_409/2022, 1C_436/2022 précité consid. 4.2.3 i.f. ; TANQUEREL, op. cit., no 11 ad art. 21 LAT). Ainsi compris, le principe de stabilité des plans concerne avant tout les planifications entrées en vigueur (arrêt du Tribunal fédéral 1C_409/2022, 1C_436/2022 précité consid. 4.2.3 i.f. ; ACDP A1 24 86 précité consid. 5.2.2). Il peut toutefois également conduire à sanctionner des planifications contestées si leur durée de validité se révèle d'emblée, c'est-à-dire avant même leur entrée en vigueur, drastiquement inférieure aux 15 ans fixés par l'art. 15 al. 1 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C_409/2022, 1C_436/2022 précité consid. 4.2.3).

E. 6.2

En l'espèce, la révision ayant donné lieu à l'adoption de la planification de 2015 procède de la volonté communale de mise en conformité de la planification actuellement en vigueur. Or, cette dernière est non seulement ancienne puisqu'elle date de 1981, mais délimite de surcroît une zone à bâtir incontestablement et largement surdimensionnée (cf. journal communal, p. 28). Le besoin d'adaptation du PAZ était donc particulièrement prégnant au moment d'entamer le processus de révision, constat qui demeure évidemment valable à ce jour.

E. 6.2.1

En adoptant la planification de 2015, les autorités communales se sont donc conformées à l'obligation d'adaptation prescrite par le droit supérieur, si bien qu'en requérant l'annulation de cette planification au stade du recours de droit administratif, les

- 9 - autorités communales semblent, a priori, s'affranchir de cette obligation de manière inadmissible. Tel n'est cependant pas le cas, puisque la renonciation à la planification de 2015 n'emporte pas renonciation au processus de révision, c'est-à-dire à l'obligation d'adaptation. Bien au contraire, les autorités communales ont déjà annoncé qu'elles reprendraient aussitôt le processus de révision en cas d'annulation des décisions entreprises. L'instauration de zones réservées destinées à préserver la marge de manœuvre nécessaire à la reprise du processus de révision atteste du reste leur ferme intention à cet égard, comme l'a relevé le Conseil d'Etat qui, pour sa part, a annoncé qu'une surveillance du processus serait assurée par le SDT afin de garantir l'avancement de la procédure. Dans ces circonstances, l'abandon de la planification de 2015 ne contrevient pas à l'obligation fédérale d'adapter le PAZ communal.

E. 6.2.2

Il ne contrevient pas plus au principe de la stabilité des plans. La planification de 2015 n'est pas encore entrée en vigueur, de sorte qu'elle n'est pas immunisée par le principe de stabilité en tant qu'il restreint les possibilités de revenir à brève échéance sur les choix de planification opérés. Par ailleurs, ce principe n'est pas davantage pertinent en lien avec l'art.

15 al. 1 LAT. Dès lors qu'est présentement examinée la suite à donner à la requête d'abandon de la planification de 2015, la question de savoir si la durée de vie de cette planification correspond aux besoins prévisibles pour les quinze prochaines années s'avère hors de propos.

E. 6.3

A la lumière de ce qui précède, la requête de l'Assemblée primaire d'annuler la planification de 2015 ne se heurte ni à l'obligation d'adaptation du PAZ, ni au principe de la stabilité des plans.

E. 7

Pour le reste et alors que l'on ne discerne pas quel autre intérêt public pourrait être menacé par le procédé, de sérieux motifs militent en revanche en faveur de l'annulation des décisions entreprises et de la reprise ab ovo de la procédure de révision.

Ainsi en va-t-il du constat que, telle qu'homologuée, la planification de 2015 souffre d'un surdimensionnement résiduel établi de 14.4 ha, dont la compatibilité avec l'art. 15 al. 2 LAT n'est pas acquise (cf. préavis du 6 septembre 2023, p. 1 ; journal communal, pp. 28 ss et rapport justificatif du 26 janvier 2024, p. 2), mais également du fait que les modifications négociées avec les recourantes et B _____ ne peuvent pas être intégrées à ce stade de la planification (ibid.). S'y ajoute la durée de la procédure. La planification litigieuse a en effet été mise à l'enquête publique en 2013, adoptée en 2015 et homologuée en 2021, si bien que plus de dix ans se sont écoulés depuis lors. Durant cette période, le cadre légal

- 10 - a été modifié en profondeur et a notamment conduit le Conseil municipal à élaborer en 2021 une vision de son développement territorial à 30 ans, avec l'aide d'un bureau spécialisé. De ce travail, il est en particulier ressorti « la nécessité de réaliser dans les meilleurs délais des projets majeurs d'intérêts publics » (nouveau cycle d'orientation ; extension d'un EMS ; liaison câblée entre C _____ et D _____ ; nouvelle caserne pour le Centre de Secours Incendie ; rénovation du centre sportif). Or, le blocage de la planification de 2015 et l'impossibilité « de [la] rendre conforme aux exigences légales » ne permettra plus d'assurer la mise en œuvre de la vision communale ni, par voie de conséquence, la réalisation des projets précités (ibid.).

E. 8

Tout bien considéré, il apparaît que l'intérêt public à l'abandon de la planification de 2015 en vue de l'adoption d'une planification conforme aux changements législatifs intervenus et à la vision actuelle du développement territorial communal l'emporte indéniablement sur le maintien artificiel d'une planification que toutes les parties prenantes estiment obsolète et qui ne bénéficie plus de la légitimité démocratique au vu de la décision du 19 décembre 2023. Par ailleurs, la requête des autorités communales tendant à l'annulation intégrale de la planification de 2015 s'avère opportune. Au regard de l'étendue des problèmes émaillant la planification de 2015 (cf. supra consid. 7), son annulation partielle et la reprise de la planification pour certaines portions du territoire contreviendrait « à l'exigence de la couverture de la totalité du territoire à aménager, qui se doit de procéder d'une idée d'ensemble » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 9, non publié in ATF 146 II 289). Cette solution est d'autant plus indiquée qu'elle ne porte préjudice à aucun des participants à la présente procédure, ni aux tiers qui pourraient être intéressés à la planification, étant entendu qu'ils pourront à nouveau faire valoir leurs droits dans le cadre

de la procédure à venir. Partant, il convient d'annuler les décisions entreprises et de renvoyer le dossier aux autorités communales pour qu'elles reprennent la procédure de planification ab ovo.

E. 9

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA) et à l'annulation des décisions du Conseil d'Etat du 10 novembre 2021. Vu le sort du recours, il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LPJA). Les recourantes, qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel et qui ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Comme déjà évoqué, l'Assemblée primaire a, sur le vu des critiques des recourantes notamment, requis l'annulation des décisions entreprises. Ce faisant, elle a en quelque sorte acquiescé aux conclusions des recourants, si bien qu'elle est réputée succomber et versera donc à ces

- 11 - dernières, créancières solidaires, une indemnité de dépens. Eu égard à l'activité déployée par leur mandataire, qui a principalement consisté en la rédaction d'un mémoire de recours de 9 pages et de quelques courriers, à la complexité de la procédure mais également au stade précoce auquel elle prend fin, le montant des honoraires pour la présente procédure sera arrêté à 2000 fr. (art. 39 LTar), débours et TVA inclus (art. 27 al. 5). S'agissant de la précédente procédure, c'est un montant de 1500 fr. (art. 37 al. 2 LTar), débours et TVA compris, qui leur sera alloué.

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