

VS_GERICHTE A1 23 106 vom 4. März 2024

VS Kantonsgericht, 2024-03-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_106

FR: VS_GERICHTE A1 23 106 du 4 mars 2024

IT: VS_GERICHTE A1 23 106 del 4 marzo 2024

Regeste

A1 23 106 ARRÊT DU 4 MARS 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges, Elodie Cosandey, greffière, en la cause X _____ et Y _____, à A _____, recourants, représentés par Maître Jérôme Lorenzetti, avocat, à Sion contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, COMMUNE DE A _____, à A _____, autre autorité, et Z _____, de siège à B _____, et C _____, de siège à B _____, tiers concernés, représentées par Maître Maxime Crisinel, avocat, à Monthey (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 17 mai 2023

Erwägungen

E. 1.1

La décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_619/2020 du 21 avril 2021 consid. 2.1 ; RVJ 2021 p. 3 consid. 3.1). La contestation ne peut ainsi excéder les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (BOVAY, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 555). Corollaire de cette règle, un recours formé à l'encontre d'un prononcé d'irrecevabilité n'est recevable que dans la mesure où il s'en prend à la non entrée en matière opposée par l'autorité précédente, à l'exclusion de tout autre aspect de l'affaire (arrêt du Tribunal fédéral 2C_67/2022 du 17 février 2022 consid. 4.5 ; RVJ 1985 p. 40 consid. 4c ; ACDP A1 23 23 du 14 novembre 2023 consid. 1.2). La contestation portée céans est ainsi limitée à une question de forme, soit celle de savoir si c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a nié la qualité pour agir des recourants et déclaré irrecevable leur recours à l'encontre des décisions du 20 janvier 2023 relatives à la régularisation de PAC et d'aménagements extérieurs sur les parcelles nos xx2, xx4, xx5, xx6, xx7, xx8, xx9, xx10, xx11, xx12, xx13, xx14, xx15, xx16, xx17, xx18, xx19 et xx20. Excédant l'objet du litige ainsi circonscrit, les griefs de violation des art. 55 ss LC et d'absence de construction d'un bassin de rétention des eaux sont irrecevables. L'on relèvera encore à cet égard qu'aucun des tracés de galeries d'eaux souterraines représentés sur les plans du 19 janvier 2024 produits par les recourants ne passe sous ou à proximité immédiate des parcelles sur lesquels ont été réalisées les PAC litigieuses, de sorte qu'on peine à voir le lien avec la présente procédure. De même, la prise de position du SEN du 20 décembre 2023 quant à l'impossibilité de déterminer, en l'état du dossier, si les PAC litigieuses respectent les dispositions en matière de bruit a trait au fond de l'affaire. Elle n'a pas d'influence sur la qualité pour recourir des recourants discutée céans, ce d'autant plus que ces derniers ont admis ne pas subir de nuisances sonores (cf. recours de droit

administratif du 22 juin 2023, ch. 3.2, p. 10). Quant aux critiques en lien avec les principes d'unité de l'autorisation de construire et de coordination matérielle ainsi que celles concernant les autres violations alléguées du PQ et des autorisations de construire, elles ne seront traitées qu'en tant que les recourants en infèrent des immissions susceptibles de leur conférer la qualité pour recourir.

- 9 -

E. 1.2

Les recourants, qui se sont vu dénier la qualité pour agir par le Conseil d'Etat, sont spécialement touchés et possèdent un intérêt digne de protection à faire contrôler la légalité de ce prononcé (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a, 44 al. 1 let. a LPJA). Sous les réserves émises supra, il convient d'entrer en matière, le recours étant recevable au surplus (art. 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA), hormis en ce qui concerne sa conclusions n° 1 puisque la loi prévoit un effet suspensif automatique (art. 80 al. 1 let. d et 51 al. 1 LPJA) et que le Conseil d'Etat ne l'a ici pas retiré.

E. 2

A titre de moyens de preuve, les recourants ont requis l'édition du dossier de la cause ainsi que l'édition, par la commune, non seulement des dossiers de régularisation critiqués mais également des dossiers complets du PQ et des autorisations de construire des immeubles et des villas sis dans le périmètre de ce dernier ainsi que les permis d'habiter et les certificats Minergie en lien avec ces bâtiments. Relativement au dossier de la présente cause, ce dernier a été déposé par le Conseil d'Etat le 23 août 2023 et contient les éléments produits devant lui par la commune, à savoir les plans du PQ, son règlement et son cahier des charges, le dossier de construction de 2015 avec les plans de l'autorisation de construire idoine ainsi que les dossiers de régularisation de 2023 avec les plans y afférents. La demande des recourants est donc, sur ce point, satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Quant aux autres offres de preuves formulées, il convient de rappeler que l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former 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 modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1 et 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_538/2022 du 7 février 2023 consid. 2.1), ce qui est le cas en l'espèce. En effet, la présente procédure ne porte pas sur la question de savoir si des permis d'habiter et des certificats Minergie ont été délivrés, mais sur l'existence de nuisances excédant celles précédemment autorisées et susceptibles de fonder la qualité pour recourir des recourants. Compte tenu des divers plans et autorisations figurant au dossier du Conseil d'Etat, le Tribunal s'estime suffisamment renseigné pour statuer en parfaite connaissance de cause sur cette question juridique, raison pour laquelle l'apport des documents supplémentaires requis ne modifierait pas son appréciation. Partant, ces moyens ne seront pas administrés.

- 10 -

E. 3

Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus, le Conseil d'Etat ayant refusé d'administrer divers moyens de preuve sollicités pour étayer leur position.

E. 3.1

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et de participer à l'administration des preuves. Toutefois, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 135 I 279 consid. 2.3). Comme exposé supra (consid. 2), l'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_159/2020 du 5 octobre 2020 consid. 2.2.1).

E. 3.2

En l'espèce, l'autorité attaquée a exposé, au considérant 2.2 de sa décision, les raisons pour lesquelles elle estimait que les arguments soulevés par les recourants n'étaient pas propre à fonder leur qualité. Elle a ainsi retenu qu'ils n'avaient invoqué aucune nuisance relative au bruit des PAC ou aux modifications extérieures, mais seulement en lien avec l'utilisation de la Route de E _____, laquelle n'était pas l'objet des décisions attaquées. En particulier, relativement à la question de l'obtention des certificats Minergie, elle a retenu que le raisonnement des recourants excédait le cadre du litige et n'était pas non plus susceptible de leur conférer la qualité pour recourir. Dans ces conditions, elle pouvait légitimement renoncer à administrer des preuves qu'elle estimait sans influence sur l'issue de la cause. Partant, le grief est rejeté.

E. 4

Cette question étant vidée, il reste à vérifier si l'irrecevabilité opposée par le Conseil d'Etat aux recourants, qui se sont vu dénier la qualité pour agir, est conforme au droit.

E. 4.1

Cette question est à trancher à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'article 89 LTF, l'art. 44 al. 1 let. a LPJA n'ayant pas une portée différente de celle attachée à cette norme fédérale (arrêt du Tribunal fédéral 1C_246/2016 du 10 octobre 2016 consid. 3.2). L'art. 89 al. 1 LTF exige notamment que le recourant dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (let. c). Selon la jurisprudence tirée de cette disposition, cet intérêt consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à la partie recourante en lui évitant de subir un

- 11 - préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2). Il doit être direct et concret ; en particulier, la partie recourante doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Elle doit être touchée dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. En d'autres termes, l'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 143 II 506 consid. 5.1). Dès lors, le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu. Cette exigence a été posée de manière à empêcher l'action populaire (ATF 137 II 40 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_61/2019 du 21 janvier 2019 consid. 3.1). Par

ailleurs, la qualité pour recourir suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation ou la modification de la décision attaquée, qui doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1). Cet intérêt actuel est déterminé en fonction du but poursuivi par le recours et des conséquences et de la portée d'une éventuelle admission de celui-ci (ATF 118 Ia 488 consid. 2a). En matière de droit des constructions, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir ; il en va généralement de même pour les voisins situés jusqu'à une distance de 100 m (ZUFFEREY, Droit public de la construction : sources et fondements, aménagement du territoire, règles de construction, police de la construction, protection de l'équilibre écologique, procédure, 2024, n° 1209, p. 625). Il ne s'agit toutefois pas d'une valeur absolue, la qualité pour agir ne devant pas être appréciée uniquement à l'aune du critère de la distance, mais aussi en fonction de l'atteinte particulière que subit le voisinage (arrêts du Tribunal fédéral 1C_475/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.3.1 et 1C_101/2016 du 21 novembre 2016 consid. 3.3 ; ZUFFEREY, op. cit., nos 1209 s., p. 625 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 735 s.). Dès lors, s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation ou la construction litigieuse sera à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière, odeurs ou fumée, augmentation du trafic induit sur les voies d'accès et les places de stationnement publiques ou privées – atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour agir (ATF 140 II 214 consid. 2.3 et 136 II 281 consid. 2.3.1 ; ZUFFEREY, op. cit., no 1214, p. 627 s. ; BOVAY, op. cit., p. 484). En bref, le voisin est admis à recourir lorsqu'il est atteint de manière certaine ou du moins avec une probabilité suffisante par la gêne que la décision peut occasionner (ATF 140 II 214 consid. 2.3). Ainsi, la proximité avec l'objet

- 12 - du litige ne suffit pas à elle seule à lui conférer la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation de construire. Le voisin doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de l'endroit (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3 ; 133 II 249 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_471/2020 du 19 mai 2021 consid. 1.1 ; v. aussi TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, n° 1368 ss. p. 459 ss). Une atteinte particulière est reconnue lorsqu'il faut notamment s'attendre avec certitude ou avec une grande vraisemblance à des immissions sur le fonds voisin en provenance de l'installation (ATF 136 II 281 consid. 2.3.1). En ce qui concerne le cas particulier des immissions résultant de l'accroissement du trafic, la jurisprudence s'est montrée restrictive, la légitimation pour agir étant admise plus facilement s'agissant d'immissions concrètement mesurables que d'immissions potentielles. Ainsi, le Tribunal fédéral a notamment dénié la qualité pour recourir aux riverains d'une route sur laquelle le trafic allait augmenter en raison de l'ouverture d'une décharge située à 900 m, car le surcroît de trafic allait se mêler au trafic général. Etant donné qu'il ne constituait pas une nuisance distincte, il n'y avait pas un rapport étroit, spécial et digne de considération entre les recourants et l'objet du litige (ATF 112 Ib 154 consid. 3 ; ZUFFEREY, op. cit., no 1212, p. 627).

E. 4.2

En l'occurrence, le Conseil d'Etat a retenu que la parcelle des recourants se situait à environ 439 m à vol d'oiseau de la PAC régularisée la plus proche (celle de la parcelle n° xx2) et à environ 663 m de la PAC la plus éloignée (celle de la parcelle n° xx15). A cela s'ajoutait un

important dénivelé, les parcelles du PQ s'élevant environ à une altitude de 520 m alors que celle des recourants s'élevait seulement à 420 m en contrebas. Une forêt et une route cantonale (axe cantonal n° xx24 – A _____ classé en « route principale suisse ») séparaient en outre la parcelle des recourants du quartier en question. De plus, ils ne faisaient valoir aucune nuisance relative au bruit des PAC ou aux modifications extérieures, mais émettaient seulement des critiques en lien avec l'utilisation de la Route de E _____.

Céans, les recourants ne contestent pas ces constatations. Ils estiment toutefois que ces dernières ne seraient pas pertinentes et que l'autorité précédente n'aurait pas examiné correctement la question de l'augmentation du trafic aux abords de leur bien-fonds. En effet, à les suivre, si l'autorité avait correctement apprécié les griefs soulevés, cela aurait entraîné une réduction des surfaces constructibles, et donc une diminution du nombre de logements, du nombre de places de parc et, par conséquent,

- 13 - du trafic sur la route de E _____. Ce faisant, les recourants fondent une grande partie de leurs développements sur la densité réduite de trafic à laquelle ils seraient confrontés si l'ensemble de leurs griefs matériels était admis au terme de procédures de police des constructions. Ce raisonnement ne saurait être suivi. En effet, la qualité pour recourir fondée sur une augmentation du trafic découle des émissions supplémentaires qu'un projet va vraisemblablement générer à cet égard (cf. ZUFFEREY, op. cit., no 1214, p. 627 s.). Il s'agit donc d'analyser s'il y a une intensification en terme de circulation par rapport à la situation admise légalement antérieurement au projet litigieux. En outre, si une telle intensification est reconnue, il faut encore que les nuisances additionnelles querellées apparaissent comme suffisamment perceptibles pour légitimer le propriétaire voisin à recourir (cf. ZUFFEREY, op. cit., no 1210, p. 625). En l'espèce, la dernière situation admise légalement correspond aux autorisations de construire délivrées en 2015. C'est donc au regard du contenu de ces autorisations de construire qu'il convient d'opérer une comparaison pour estimer si les modifications objet de la présente procédure induisent une augmentation suffisante du trafic. En soutenant que leurs différents griefs relatifs à des violations du PQ et des autorisations de construire, en particulier en ce qui concerne la question de l'obtention du bonus Minergie, devraient être traités dans le cadre d'une seule et même procédure qui aurait pour résultat une réduction du trafic sur la route de E _____, les recourants tentent en réalité de faire valoir une non-diminution du trafic. Un tel argument ne peut toutefois pas justifier leur qualité pour agir, la légitimation d'un voisin relativement éloigné sur la base d'un accroissement du trafic étant déjà admise de manière restrictive. Procéder de la sorte reviendrait en outre à préjuger de l'issue de procédures de police des constructions hypothétiques ou en cours, ce qui n'est pas non plus acceptable. Il n'appartient en tous les cas pas aux recourants de décider de quelle manière d'éventuelles violations devraient être sanctionnées pour établir une augmentation du trafic. Les griefs des recourants sous cet angle ne permettent donc pas d'infirmer les conclusions du Conseil d'Etat quant à leur qualité pour agir. Concernant le nombre de places prévues dans le PQ, les recourants soutiennent que ce dernier était de 156 et que les autorisations de construire de 2015 ne respectent donc pas le PQ sous cet angle. Les recourants perdent toutefois de vue que le PQ n'a pas fixé une limite maximum à 156 places de parc. Ce dernier a simplement retenu un nombre de places de stationnement de deux par logement. Il n'a ensuite qu'estimé le besoin en places de parc à 156 places, correspondant à une capacité d'accueil de

- 14 - 66 appartements et de 12 villas individuelles (cf. art. 9 let. c RPQ). Quoiqu'il en soit, les autorisations de construire de 2015 sont en force, de sorte qu'une telle critique est de toute manière tardive. Selon ces dernières, le projet devait compter 200 places de parc pour tout le quartier, à savoir 126 intérieures, 50 extérieures et 24 sous couvert pour les villas. Les modifications qui ont fait l'objet de la régularisation portée dans la présente cause ont eu pour conséquence la création de 4 places de parcs intérieures supplémentaires en raison de la suppression de locaux techniques. En terme d'augmentation de trafic, ce chiffre est sans nul doute négligeable, puisqu'il ne fait que porter le nombre total de places de stationnement pour le quartier de 200 à 204 places. En ce qui concerne la décision du 13 juin 2022, elle ne fait pas l'objet des procédures de régularisation litigieuses cées et les recourants n'ont pris aucune conclusion à son égard, de sorte qu'on peine à voir ce qu'ils pourraient en tirer. Elle n'a de toute manière pas la portée que les recourants lui accordent. En effet, cette décision ne fait que constater que l'accès par le chemin de la F _____ n'est pas garanti, situation qui n'est pas acceptable et à laquelle il convient de remédier afin de permettre un accès tel que prévu dans le PQ. Certes, elle retient également que les services de secours disposent d'un autre moyen de rejoindre le quartier par la route de E _____. Toutefois, elle ne crée ainsi aucun nouvel accès, un passage des services de secours par cette route n'ayant jamais été interdit. L'art. 9 let. b RPQ est à comprendre dans le sens que l'accès au périmètre du PQ pour les véhicules motorisés privés s'effectue uniquement par la liaison réalisée avec la route de E _____ alors que les piétons, la mobilité douce et les services d'urgence et collectifs peuvent également y accéder par le chemin de la F _____. Il n'est aucunement question d'empêcher le passage par la route de E _____ pour ces dernières catégories d'usagers. L'on ne voit, au surplus, pas pour quelle raison tous les véhicules motorisés, sans restriction de taille, pourraient passer par la route de E _____, sauf les services d'urgence et collectifs. Ces considérations n'ont de toute manière que peu d'importance en termes d'augmentation du trafic, les allées et venues de véhicules de secours pour une route ne desservant qu'un quartier et un nombre restreint d'habitations éparses devant, selon toute vraisemblance, rester exceptionnel. Ainsi, même pris conjointement avec l'augmentation attestée de 4 places de parc, ces arguments ne sont pas susceptibles de rendre plausible un accroissement assez perceptible du trafic sur la route adjacente au bien-fonds des recourants pour leur reconnaître un intérêt direct, concret et actuel à recourir contre les modifications d'un projet de construction situé à plusieurs centaines de mètres. Ces derniers ne se trouvent pas dans un rapport suffisamment étroit avec l'objet du litige, de sorte que leur grief doit être rejeté.

- 15 -

E. 4.3

Attendu ce qui précède, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a dénié aux recourants la qualité pour agir dans la présente cause.

E. 5

En définitive, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

E. 6.1

Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et

25 LTar) ; ceux-ci n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

E. 6.2

Les intéressés verseront en outre des dépens à Z _____ et à C _____, qui ont pris une conclusion en ce sens et obtiennent gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA). Ces derniers sont fixés à 1400 fr. (débours et TVA inclus). Ce montant tient compte du travail effectué par le mandataire de ces sociétés qui, dans la présente cause, a consisté principalement en la rédaction d'un mémoire-réponse de 8 pages et d'une détermination de 2 pages (art. 4, 27 et 39 LTar).

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