

VS_GERICHTE A1 23 114 vom 16. April 2024

VS Kantonsgericht, 2024-04-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_114

FR: VS_GERICHTE A1 23 114 du 16 avril 2024

IT: VS_GERICHTE A1 23 114 del 16 aprile 2024

Regeste

A1 23 114 ARRÊT DU 16 AVRIL 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 W _____, recourante, représentée par Maître Jacques Philippoz, avocat à Leytron contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, COMMUNE DE X _____, et COMMUNE DE Y _____, autres autorités, toutes deux représentées par Maître Michel Ducrot, avocat à Martigny, et Z _____, tiers concerné (Aménagement du territoire) recours de droit administratif contre la décision du 9 mai 2023

Erwägungen

E. 1.1

La décision attaquée délimite, à l'égard de la recourante, le cadre matériel admissible de l'objet du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_256/2023 du 25 janvier 2024 consid. 2.1 et 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).

E. 1.2

L'autorité de chose jugée interdit de remettre en cause, dans une nouvelle procédure, entre les mêmes parties, une prétention identique qui a été définitivement jugée. Il y a identité du litige quand, dans l'un et l'autre procès, les parties soumettent au tribunal la même prétention, en reprenant les mêmes conclusions et en se basant sur le même complexe de faits (ATF 142 III 210 consid. 2.1 ; 139 III 126 consid. 3.2.3 ; 136 III 123 consid. 4.3.1). Cela nécessite de comparer le contenu de la décision revêtue de l'autorité de la chose jugée avec l'objet de la nouvelle demande. En principe, l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'au seul dispositif de la décision, qui a statué matériellement sur la prétention (ATF 121 III 474 consid. 4a). Toutefois, pour connaître le sens exact et la portée précise du dispositif de la décision, il faut souvent en examiner les motifs qui permettent de savoir quel a été l'objet de la demande et ce sur quoi le juge s'est réellement prononcé (ATF 116 II 738 consid. 2a in fine). L'identité entre la prétention tranchée dans la précédente décision et la prétention réclamée par la nouvelle demande, qui fonde l'exception de l'autorité de la chose jugée, ne doit pas s'entendre d'un point de vue grammatical, mais matériel (ATF 139 III 126 consid. 3.2.2 ; 123 III 16 consid. 2a ; arrêts du Tribunal fédéral 4A_256/2023 du 6 novembre 2023 consid. 6.1.3 et 5A_216/2018 du 11 septembre 2018 consid. 5.1.1).
L'autorité de la chose jugée s'étend

- 13 - à tous les faits qui existaient au moment du premier jugement, indépendamment du point de savoir s'ils étaient connus des parties, s'ils avaient été allégués par elles ou si le premier juge les avait considérés comme prouvés (ATF 139 III 126 consid. 3.1 et les références citées). En revanche, elle ne s'oppose pas à une demande qui se fonde sur une modification des circonstances survenue depuis le premier jugement (ATF 139 III 126 consid. 3.2.1 et les références citées) ou, plus précisément, depuis le moment où, selon le droit déterminant, l'état de fait ayant servi de base audit jugement avait été définitivement arrêté (ATF 116 II 738 consid. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_256/2023 précité consid. 6.1.3).

E. 1.3

Par ailleurs, les règles de motivation découlant des art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA correspondent matériellement à celles imposées par l'art. 42 al. 2 LTF (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2). Ces règles exigent un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée et astreignent ainsi le recourant à se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (ibidem ; cf. ég. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, no 1955 p. 455 ; MOOR / POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 804 ; LUGON, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives in : RDAF 1989 p. 246). Un tel lien n'existe pas lorsque la partie recourante se contente de reprendre mot pour mot la même motivation que celle présentée devant l'instance précédente ; le recours est alors inadmissible sous l'angle des règles précitées de la LTF et de la LPJA (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 précité consid. 2 et les références ; RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1).

E. 1.4

En l'espèce, en préambule de son recours du 28 juin 2023, la recourante indique que, dans sa décision du 9 mai 2023, le Conseil d'Etat a rejeté ses griefs en lien avec la question des SDA à compenser et qu'elle maintient ce grief. Elle ne critique toutefois pas les motifs de la décision attaquée quant à la compensation des SDA consommées par le PAD projeté, alors que l'autorité a répondu de manière circonstanciée au grief soulevé (cf. consid. 3.3.1 à 3.3.3 de la décision attaquée). Or, un simple renvoi au développement de ce grief contenu dans de précédentes écritures n'est pas suffisant au regard des exigences de motivation d'un recours de droit administratif (cf. consid. 1.3 supra), de sorte que le grief est irrecevable. En outre, les deux autres griefs invoqués par la recourante, à savoir la récusation de Z _____ et la violation de son droit d'être entendue en lien avec l'absence d'accès aux données de l'expert G _____ et de possibilité de lui poser des questions

- 14 - complémentaires, ont déjà été traités par la Cour de céans dans l'arrêt du 9 mai 2018 (ACDP A1 17 79). Or, il est constant que cet arrêt n'a pas été attaqué et est entré en force. Ce dernier s'est penché sur tous les griefs soulevés par la recourante à l'époque et n'a admis que partiellement son recours quant à la question de la compensation des SDA. Concernant le grief de violation de son droit d'être entendue, il ressort en effet l'arrêt du 9 mai 2018 que la recourante avait pu consulter le dossier et que rien n'indiquait que les données techniques auxquelles elle voulait avoir accès auraient été intégrées au dossier avant d'en être retranchées par l'organe d'instruction (cf. ACDP A1 17 79 consid. 2.3.1). De plus, les rapports et compléments établis par G _____ décrivaient la méthode utilisée, les différents paramètres d'évaluation et de mesurage et détaillaient les résultats obtenus. Ces

rapports avaient permis à la recourante de se déterminer utilement par le biais de son consultant technique, dont les remarques avaient été prises en considération par le SPE et intégrées à la demande de compléments formulée par ce service le 30 septembre 2013 (cf. ACDP A1 17 79 consid. 2.3.2). Dans son recours du 28 juin 2023, la recourante n'invoque rien de plus sous l'angle de la violation de son droit d'être entendue qui soit susceptible de remettre en cause l'appréciation faite dans l'arrêt du 9 mai 2018, de sorte que l'autorité de chose jugée empêche la Cour de céans de réexaminer cette question. Au surplus, la recourante n'a de toute manière pas reformulé de nouvelle demande d'administration de preuve à cet égard à la suite de l'arrêt de renvoi du 9 mai 2018 et la décision du Conseil d'Etat attaquée céans ne traite pas non plus de cette question, de sorte qu'elle sort du cadre du litige encore en cours. Partant, ce grief doit également être déclaré irrecevable. Le grief en lien avec le rôle joué par Z _____ dans le cadre de l'avancement du dossier du PAD litigieux ne sera, pour sa part, examiné que dans la mesure où il concerne des faits et éléments nouveaux dont la recourante ne pouvait pas se prévaloir dans son recours ayant mené à l'arrêt du 9 mai 2018.

E. 1.5

Sous ces importantes réserves et précisions, il convient d'entrer en matière, le recours ayant été pour le reste interjeté dans les délais et auprès de l'autorité compétente (art. 37 al. 4 et 38 al. 3 LcAT ; art. 72, 80 al. 1 let. c et 46 LPJA).

E. 2

En substance, la recourante fait valoir qu'il existait des motifs de récusation à l'égard de Z _____ à qui elle reproche d'avoir été doublement impliqué dans le dossier, à savoir en qualité de haut fonctionnaire auprès du SDT et de président de C _____ SA. A l'appui de son grief, elle dépose plusieurs pièces en soutenant que

- 15 - ce n'était qu'en consultant le dossier de la commune de X _____ le 23 juin 2023, qu'elle avait eu accès à ces informations.

E. 3.1

La récusation doit être demandée sans délai, dès que la partie a connaissance du motif de récusation, sous peine de déchéance (ATF 140 I 271 consid. 8.4.3 et 138 I 1 consid. 2.2). Cette règle jurisprudentielle vise aussi bien les motifs de récusation que la partie intéressée connaissait effectivement que ceux qu'elle aurait pu connaître en faisant preuve de l'attention voulue, étant précisé que choisir de rester dans l'ignorance peut être considéré, suivant les cas, comme une manœuvre abusive comparable au fait de différer l'annonce d'une demande de récusation (ATF 136 III 605 consid. 3.2.2). Celui qui omet de dénoncer immédiatement un tel vice et laisse la procédure se poursuivre sans intervenir agit contrairement à la bonne foi et voit se périmer son droit de se plaindre ultérieurement de la violation qu'il allègue (ATF 121 I 225 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_712/2021 du 8 novembre 2022 consid. 5.1). Une partie ne saurait en effet attendre l'issue de la procédure, par hypothèse défavorable, pour dénoncer un tel vice de procédure (arrêts du Tribunal fédéral 4A_100/2023 du 22 juin 2023 consid. 6.1.6 et 5A_1046/2019 du 27 mai 2020 consid. 4.2.3). Par ailleurs, cette règle jurisprudentielle s'applique en principe quelle que soit la cause de récusation, obligatoire ou non (cf. en matière civile et pénale, les art. 49 CPC et 59 al. 1 CPP, qui s'appliquent aux motifs de récusation obligatoire prévus aux art. 47 al. 1 CPC et 56 CPP ; en matière administrative, voir par exemple arrêt du Tribunal fédéral 1C_564/2020 précité consid. 3.3).

E. 3.2

En l'espèce, les pièces nos 1 à 8 déposées par la recourante font référence à des événements bien antérieurs à l'arrêt rendu par la Cour de céans le 9 mai 2018. S'agissant de la participation de Z _____ lors de la séance de conciliation du

E. 7

décembre 2007 et de l'Assemblée primaire du 17 décembre 2007, elle ressort déjà des constatations de cet arrêt (cf. ACDP A1 17 79 consid. A.b). Au surplus, la recourante étant aussi présente lors de ces deux réunions. Concernant les échanges de courriels entre Z _____ et la commune de X _____ au cours de l'année 2011, il convient de rappeler qu'il n'est pas contesté que Z _____ a été président de C _____ SA de juillet 2005 à fin mars 2014. Cette société, qui a notamment pour but la construction, l'exploitation et la gestion des installations de production d'énergie éolienne dans des sites appropriés, est détenue pour moitié par les communes de X _____, Y _____, D _____, E _____, F _____, ainsi que pour moitié par les sociétés électriques de la région et a son siège social à X _____. Il

- 16 - n'est donc pas étonnant que Z _____ ait eu des contacts avec des membres des administrations de ces communes au cours de ses années de présidence. Le rapport de conformité selon l'art. 47 OAT, établi en octobre 2007, indiquait en outre que « le projet de [PAD], accompagné de la notice d'impact sur l'environnement, [était] préparé depuis mi-2006 par les communes de X _____ et de Y _____, en collaboration avec la société C _____ SA à X _____, le Service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) et la société [O _____ SA] à Lausanne » (cf. p. 172 du dossier du Conseil d'Etat, p. 3 dudit rapport). Des échanges entre ces différents acteurs était donc inhérents à cette collaboration, laquelle avait été clairement exprimée dès les prémices du projet litigieux. De même, il ressort du dossier que la première expertise en matière de bruit du 5 mars 2009 effectuée par G _____ a été diligentée sur mandat de C _____ SA (cf. p. 130 à 142 du dossier du Conseil d'Etat), de sorte que leur collaboration n'était pas secrète. Ces éléments n'ont donc rien d'inédit et ressortaient déjà du dossier précédemment soumis à la Cour de céans. Quant à la pièce n° 8 en particulier, il s'agit d'un courriel envoyé par P _____, président de O _____ SA, le 9 mai 2011 à Z _____, lequel l'a ensuite transmis à l'administration communale de X _____ le même jour, cette dernière le transmettant ensuite à l'avocat de la commune le 13 mai suivant. Le fait que ce courriel a transité par l'adresse e-mail professionnelle « Z _____@_____ch » ne suffit pas pour retenir que Z _____ a agi ici en tant que membre de l'administration cantonale et non dans le cadre de son rôle au sein de C _____ SA (cf. ACDP A1 17 79 consid. 3.3.2 in fine). Au demeurant, l'ensemble de ces échanges datent de plus de 12 ans et sont antérieurs à la reprise de l'instruction et aux nouvelles expertises diligentées à la suite de l'arrêt de renvoi du Tribunal fédéral 1C_33/2011 du 12 juillet 2011, de sorte qu'il ne convient pas d'y revenir. S'agissant de l'intervention subséquente de Z _____ en qualité de Chef du SDT et du préavis que ce dernier a délivré le 6 octobre 2021, la recourante n'a pas réagi immédiatement pour demander sa récusation. En effet, après avoir reçu ce préavis, elle ne s'est plainte, le 8 novembre 2021, que de l'absence de mention de la surface concrètement concernée par la compensation. Son mandataire s'est ensuite rendu sur place le 17 novembre suivant pour consulter le dossier. La recourante a bien souligné l'intervention de Z _____ dans son courrier du 19 novembre 2021, soit déjà plusieurs semaines après avoir reçu le préavis signé de sa main, mais n'a pas requis sa récusation à ce

stade, se contentant de demander des précisions quant au calcul des

- 17 - surfaces à compenser ainsi que de la parcelle proposée en compensation. Ce n'est finalement que le 23 juin 2022 que la recourante a invoqué la récusation de Z _____. Ce faisant, elle a attendu 8 mois depuis la réception du préavis du 6 octobre 2021, laissant l'instruction se poursuivre et Z _____ répondre à ses demandes de compléments d'information des 19 novembre 2021 et 3 mars 2022. En conséquence, la demande de récusation est aujourd'hui tardive. 4. Même si l'on devait admettre que le grief n'était pas soulevé tardivement s'agissant du préavis du 6 octobre 2021, il conviendrait de le rejeter pour les raisons qui vont suivre. 4.1 L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité. Seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (cf. ATF 139 III 120 consid. 3.2.1; arrêt du tribunal fédéral 1C_657/2018 du 18 mars 2021 consid. 4.1 non publié in ATF 147 II 319). De manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. Au niveau cantonal, c'est l'art. 10 LPJA qui règle la récusation en la matière. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à une apparence de partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative (ATF 140 I 326 consid. 5.2; 137 II 431 consid. 5.2 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_478/2021 du 24 novembre 2022 consid. 7.2.2 et 1C_564/2020 précité consid. 3.4.1). De même, selon la jurisprudence, le magistrat qui représente la collectivité publique dans une entreprise de droit public ou mixte exerce une fonction dans l'intérêt public et ne défend généralement pas des intérêts privés ; il n'a, de ce fait, pas d'obligation de se récuser, même s'il doit prendre en considération, pour sa décision, des intérêts opposés (ATF 107 Ia 135 consid. 2b, 103 Ib 134 consid. 2 ; arrêts du Tribunal 1C_564/2020 précité consid. 3.4.2 et 1C_198/2010 du

E. 7.1

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 de la recourante (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar) ; celle-ci n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

E. 7.2

Il n'est pas alloué de dépens aux communes, qui n'ont pas invoqué de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant cette indemnité aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 22 204 du 24 août 2023 consid. 5.2).

E. 11

novembre 2010 consid. 2.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.21/1992 du 30 août 1994

- 18 - publié in : RVJ 1995 p. 32 consid. 3c). Une autorité, ou l'un de ses membres, a en revanche le devoir de se récuser lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'elle manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgée une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (arrêt du Tribunal fédéral 8C_90/2023 du 14 août 2023 consid. 4.1.2). 4.2. En l'occurrence, ce n'est que suite à l'arrêt du 9 mai 2018 qu'il a été retenu que le PAD litigieux ne pouvait être approuvé en l'absence d'analyse de la compensation des SDA. Z _____ ne s'est donc jamais prononcé sur cette problématique du temps de son mandat de président de C _____ SA. Sa contribution à l'examen de cette question comme Chef du SDT le 6 octobre 2021 intervient plus de 7 ans après son départ de cette société et l'on peine dès lors à voir quel intérêt personnel il pourrait encore avoir dans ce dossier et où résiderait le risque de prévention, ce d'autant plus que le SDT n'est pas l'autorité de décision, mais de préavis uniquement (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_478/2021 précité consid. 7.2.2). S'agissant du préavis en lui-même, il ne repose pas uniquement sur l'appréciation de Z _____. En effet, il a été rendu sur la base de l'étude pédologique d'avril 2019, qui a donc été réalisée avant que Z _____ ne devienne Chef du SDT, ainsi qu'après consultation du Service de l'agriculture en septembre 2020. Il ressort également des pièces au dossier que c'est concrètement N _____ qui était l'aménagiste en charge de l'instruction complémentaire au sein du SDT (cf. référence indiquée à la tête des courriers du SDT des 6 octobre 2021, 16 décembre 2021 et 24 février 2022, p. 1293, 1321 et 1323 du dossier du Conseil d'Etat, ainsi que le courriel du 9 décembre 2021, p. 1303 du dossier du Conseil d'Etat). Enfin, la décision du Conseil d'Etat du 9 mai 2023 attaquée céans a été rendue alors que Z _____ avait déjà quitté sa fonction de Chef du SDT. Son successeur a, pour sa part, rendu un nouveau préavis le 30 janvier 2023 après avoir analysé lui-même le dossier. Il y a exposé les raisons pour lesquelles la compensation devait s'étendre uniquement à l'emprise des mâts, des fondations et des autres surfaces d'accès et d'équipements des éoliennes, soit une surface évaluée à 1827 m² en l'espèce, ainsi que celles qui avaient mené à choisir la parcelle n° xxx7 de la commune de X _____ en compensation. A cet égard, il a exposé que cette parcelle, d'une surface de 2839 m² en soustrayant l'emprise du projet de 3e correction du Rhône, était plus que suffisante et répondait parfaitement aux exigences de qualité du Plan sectoriel des surfaces d'assolement selon l'étude pédologique réalisée. Céans,

- 19 - la recourante n'attaque pas ce raisonnement. L'on n'y décèle par ailleurs aucune apparence de partialité. Par conséquent, le grief doit être rejeté. 5. Attendu ce qui précède, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a retenu qu'aucun des arguments invoqués n'établissent l'illégalité (art. 78 let. a LPJA) des décisions attaquées. 6. En définitive, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 7.

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