

VS_GERICHTE A1 24 26 vom 21. Januar 2025

VS Kantonsgericht, 2025-01-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_26

FR: VS_GERICHTE A1 24 26 du 21 janvier 2025

IT: VS_GERICHTE A1 24 26 del 21 gennaio 2025

Regeste

A1 24 26 ARRET DU 21 JANVIER 2025 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier ; en la cause X _____, recourant, représenté par Maître Emilie Praz, avocate à Sion, contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, et COMMUNE DE Y _____, tiers concerné, représentée par Maître Christian Voide, avocat à Sion. (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 12 décembre 2023

Erwägungen

E. 1

Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA). En tant que destinataire de la décision du 12 décembre 2023 qui confirme l'autorisation de construire délivrée par la CCC le 26 janvier 2023 et dont il conteste le bien-fondé, X _____ est particulièrement touché par dite décision ; il dispose ainsi d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel du prononcé cantonal, de sorte qu'il bénéficie de la qualité pour recourir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA).

- 7 -

E. 2

Dans un grief de nature formelle qu'il convient de traiter en premier, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu. Il reproche en effet à l'autorité précédente de n'avoir pas constaté l'absence, dans l'autorisation de construire, de la « charge interdisant le changement d'affectation de la parcelle no xxx2 en place de jeux », pourtant exigée par le SBTE dans son préavis du 20 janvier 2023. En ne traitant pas cette problématique, le Conseil d'Etat aurait fautivement omis de se prononcer sur un argument régulièrement présenté et violé son droit d'être entendu, constat qui emporterait annulation de la décision attaquée.

E. 2.1

De jurisprudence constante, le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) impose à l'autorité de motiver sa décision afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que

l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_94/2023 du 29 janvier 2024 consid. 4.1 et ACDP A1 23 128 du 25 mars 2024 consid. 2.1).

E. 2.2

En l'espèce, en renonçant à traiter le grief tiré de l'absence de charge dans l'autorisation de construire, le Conseil d'Etat a implicitement mais clairement signifié que l'argument était dénué pertinence et n'appelait pas de commentaire particulier. Pour les motifs qui vont suivre, cette appréciation résiste à la critique.

E. 2.2.1

La lecture de l'autorisation de construire délivrée par la CCC révèle qu'elle contient une « condition » intitulée « Affectation et utilisation de la place » ainsi libellée : « L'utilisation de la place du parc de A _____ sise sur la parcelle no xxx2 sur le territoire de la commune de Y _____ doit être conforme à l'affectation de la < zone de constructions et d'installations d'intérêt public A >. La place de pétanque n'est pas autorisée. » (cf. autorisation du 26 janvier 2023, p. 5). Nonobstant les dénégations du

- 8 - recourant, la CCC a donc incorporé la charge litigieuse, bien que dans une formulation quelque peu différente de celle proposée par le SBTE, ce qui prive d'emblée le grief de toute portée.

E. 2.2.2

On ajoutera que le recourant se méprend en réalité sur la portée juridique de la charge litigieuse. Car si les autorisations de construire peuvent être assorties de clauses accessoires, en particulier de charges ou conditions (art. 50 al. 1 LC), il n'est toutefois pas rare que de « fausses clauses accessoires » soient intégrées aux permis de construire (ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, nos 863 s.). Il s'agit alors de simples rappels à but d'information des conditions que la loi impose, de même que des « remarques » ou « souhaits » des autorités spécialisées, lesquels n'atteignent cependant pas le seuil de la contrainte juridique (ibid.). Il est par ailleurs fréquent que les autorités qualifient de condition ce qui constitue en réalité une charge et inversement (ibid.). Les véritables clauses accessoires résultent avant tout des préavis des autorités cantonales spécialisées, qui sont repris dans la décision finale (ibid.). De tels préavis ne lient en principe pas l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, laquelle ne peut cependant s'en écarter qu'en présence de motifs pertinents (MOOR / POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3e éd. 2011, pp. 279 ss), sous réserve, évidemment, que la loi confère un caractère liant au préavis en question (p. ex. art. 57 LcSP ou art. 9 al. 2 RIML). En l'occurrence, la charge litigieuse – incorrectement qualifiée de condition dans l'autorisation de construire dans la mesure où elle impose une obligation de comportement (sur cette notion, cf. p. ex. ZUFFEREY, op. cit., no 869) – constitue manifestement une « fausse clause accessoire ». Se limitant à interdire le changement d'affectation en place de jeux, elle n'avait pas de portée propre par rapport aux dispositions légales applicables. L'art. 34 al. 1 LC soumet en effet le changement d'affectation à autorisation préalable, tandis que l'art. 62 RCCZ exclut

désormais l'aménagement de places de jeux dans la zone « A » à laquelle est affectée la parcelle no xxx2. Dans la mesure où la charge en question ne faisait que rappeler le régime légal et réglementaire et qu'il ne s'agissait pas d'un préavis liant, la CCC aurait parfaitement pu renoncer à l'inclure dans l'autorisation de construire sans encourir de critique. Ce d'autant plus que le SBTE avait formulé la charge en question afin de prévenir l'aménagement des pistes de pétanque initialement prévues dans le projet, ce qui n'était plus nécessaire vu l'abandon de ces dernières avant la délivrance de l'autorisation de construire. Enfin, la légalité de la charge litigieuse n'était pas évidente, car si l'aménagement de pistes de pétanque sur la parcelle no xxx2 ne pouvait en principe pas être autorisé sur la base de l'actuel art. 62 RCCZ, ce constat ne préjugait toutefois pas

- 9 - de leur admissibilité en vertu des droits acquis. En effet, l'aménagement et l'utilisation de la parcelle sous forme de parc avec place de jeux et terrain de football avaient été autorisés en 2001, de sorte qu'il aurait encore fallu examiner – ce que le SBTE n'a pas fait – si l'ajout de pistes de pétanque constituait une transformation de la place autorisable en application de l'art. 5 LC (sur la question des droits acquis, cf. é.g. infra consid. 3). Quoi qu'il en soit, l'abandon des pistes de pétanque dans le projet modifié a privé cette question de toute portée, raison pour laquelle elle n'avait pas à être tranchée par les autorités précédentes, pas plus que par le Tribunal de céans.

E. 2.3

A la lumière des considérants qui précèdent, on ne saurait reprocher au Conseil d'Etat de n'avoir pas expressément statué sur la prétendue absence de charge dans l'autorisation de construire, le grief étant manifestement dénué de pertinence. Au surplus, même si le grief avait été fondé, la violation du droit d'être entendu aurait été peu grave et susceptible de guérison dans la présente procédure (en dernier lieu, cf. ACDP A1 24 33 du 16 décembre 2024 consid. 3.1). L'annulation de la décision entreprise pour ce motif avec renvoi du dossier à l'autorité précédente aurait donc été exclue, sous peine de contrevenir au principe de célérité et de méconnaître l'intérêt des parties à ce que le litige soit tranché promptement (ibid.).

E. 2.4

Le grief est par conséquent rejeté.

E. 3

La garantie de la situation acquise hors de la zone à bâtir est régie par le droit fédéral.

E. 3.1

A cet égard et comme déjà mentionné (cf. supra consid. 2.2.2), si l'aménagement d'un parc avec place de jeux et terrain de football sur la parcelle no xxx2 ne pourrait en principe être autorisé aujourd'hui en application des actuels PAZ et RCCZ, il ne faut pas perdre de vue qu'il l'a été conformément au droit en 2001, c'est-à-dire sous l'empire de l'aPAZ et de l'aRC. Aussi convient-il d'examiner si les travaux litigieux pouvaient être autorisés sur la base de l'art. 5 LC qui, en vigueur depuis le 1er janvier 2018, dispose ce qui suit : 1 Les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être entretenues, transformées, agrandies, reconstruites ou changées d'affectation. 2 La protection du patrimoine bâti et les autres intérêts privés et publics doivent être dûment pris en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts.

E. 3.2

Invité à se déterminer sur l'éventuelle applicabilité de l'art. 5 LC, le recourant a, le 3 octobre 2024, indiqué que les toilettes publiques et les murs de soutènement, qui visent à améliorer le potentiel de la place et seront à disposition des usagers, constituent une étape dans un projet plus global de réaménagement de la parcelle. De son point de vue, l'ampleur et la proportion de ces nouveaux aménagements par rapport à la place de jeux existante au sud-ouest modifieront l'aspect actuel de la place de manière substantielle, si bien qu'ils ne pourraient être considérés comme une simple transformation ou un agrandissement des installations existantes. Autrement dit, le projet ne pourrait bénéficier de la garantie des droits acquis, mais devrait au contraire respecter le droit actuellement en vigueur, singulièrement les prescriptions applicables à la zone « A ».

E. 3.3

En l'espèce, l'examen des caractéristiques de la parcelle no xxx2 contredit clairement l'appréciation du recourant. A l'inverse de ce que suggère ce dernier, l'ampleur du projet doit être évaluée à l'aune de l'ensemble des installations du parc existant sur la parcelle en question et non uniquement de la place de jeux sise au sud-

- 11 - ouest. Or, d'une superficie de 6780 m², le bien-fonds a été aménagé en 2001 sous la forme d'un parc qui, outre la place de jeux précitée, inclut au centre de la parcelle un terrain de football entouré par un cheminement piétonnier, un espace vert enherbé agrémenté de quelques arbres à l'est, ainsi que des places de stationnement le long de la limite est du bien-fonds. Par ailleurs, l'examen des plans d'enquête révèle que, du point de vue spatial, le bâtiment destiné à abriter les toilettes publiques, d'une emprise au sol de 6 m par 5 m et d'une hauteur maximale de 3 m 76, sera modeste, pour ne pas dire anecdotique par rapport à l'ensemble du parc et des installations existantes. Du point de vue fonctionnel, cette nouvelle construction revêt également un caractère accessoire, puisque ces lieux d'aisance seront principalement utilisés par les usagers du parc et des installations qui s'y trouvent, comme l'admet d'ailleurs le recourant (cf. détermination du 3 octobre 2024, p. 2). A cet égard, on ajoutera que certaines lois cantonales reconnaissent expressément le caractère accessoire de toilettes publiques édifiés dans des espaces réservés aux activités sportives ou de détente. Ainsi en va-t-il par exemple de l'art. 78 de la loi sur les constructions du Canton de Berne qui dispose que « des bâtiments accessoires tels que buvettes pour les usagers, vestiaires, douches, toilettes, dépôts de matériel, abris contre le mauvais temps peuvent être construits » dans les espaces destinés à l'aménagement de terrains de sport et de jeux, de jardins familiaux et d'autres activités de loisirs, de telle constructions étant en effet considérées comme nécessaires à l'exploitation des installations (ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, vol. II, 5e éd. 2024, no 2 ad art. 78). Il n'en va pas différemment en l'occurrence, étant précisé qu'on ne saurait déduire du mutisme de la loi valaisanne et de la réglementation communale sur ce point une volonté du législateur cantonal ou communal d'exclure toute construction accessoire en zone « A ». Quant aux murs de soutènements, ils constituent de simples aménagements modifiant la topographie du terrain, le mur situé à l'est étant destiné à l'aménagement d'une planie. Bien que soumis à autorisation, ils s'avèrent également secondaires par rapport à l'ensemble considéré. Au demeurant, le recourant brandit l'ampleur du projet querellé sous la forme d'une pétition de principe, sans jamais expliciter son propos en particulier sur la

base des pièces au dossier. Or, les modifications du terrain seront négligeables au niveau du mur localisé à l'ouest. Concernant le mur projeté à l'est, la création de la planie entraînera une modification plus marquée mais néanmoins modérée de la topographie. Selon les coupes au dossier, en effet, les différences entre le niveau du terrain aménagé et le terrain naturel en pente n'excéderont pas 1 m 30, tandis que le

- 12 - mur de soutènement émergera d'environ 1 m à 1 m 80 au-dessus du terrain aménagé. Sous cet angle, le projet n'emporte pas non plus de modification substantielle de l'aspect du parc existant, singulièrement de sa topographie.

E. 3.4

Dans ces conditions, le projet litigieux constitue donc bien, conformément au libellé de la demande d'autorisation de construire, un simple « Complément des aménagements urbains du parc » existant (cf. supra let. D). Pour les motifs déjà exposés, il induira une modification somme toute modeste du parc et des installations et aménagements existants, de sorte qu'il s'agit d'une simple transformation, autorisable en vertu de l'art. 5 al. 1 LC. A vrai dire, le recourant le reconnaît implicitement lorsqu'il indique que les travaux litigieux visent bien à « améliorer » le potentiel du parc de A _____ (cf. détermination du 3 octobre 2024, p. 2) dûment autorisé en 2001. 4. Sur la base de ce constat, il convient encore de vérifier que d'éventuels intérêts publics ou privés ne s'opposent pas à la réalisation du projet (art. 5 al. 2 LC).

E. 4

Les communes peuvent prévoir dans leur RCCZ que l'agrandissement, la reconstruction et le changement d'affectation ne sont possibles que sur la base d'un plan d'affectation spécial.

E. 4.1

Dans ses déterminations du 3 octobre 2024, le recourant a contesté en vain la qualification de transformation des travaux au sens de l'art. 5 al. 1 LC (cf. supra consid. 3). Il n'a en revanche invoqué aucun intérêt susceptible de l'emporter sur le projet dont est recours et le Tribunal ne voit pas quel intérêt privé ou public pourrait être menacé par sa réalisation. Il n'est en particulier pas à craindre que l'utilisation des toilettes publiques engendre des nuisances pour le recourant, étant entendu qu'elles seront distantes d'environ 100 m de sa maison et que l'intéressé a reconnu « ne pas avoir de problème » avec cette partie du projet (cf. courrier du 23 août 2022 adressé par le recourant à la CCC). De même ne voit-on guère quels désagréments pourraient résulter de la seule déambulation prévisible de piétons sur la nouvelle planie située plus proche de la demeure du recourant, pas plus que des trois points lumineux. En revanche, il existe indéniablement un intérêt public à la création de lieux d'aisance à proximité d'un grand parc agrémenté d'espaces de jeux pour les enfants et qui bénéficieront principalement aux usagers du parc en question, mais pourront aussi être utilisés par le public en général. Quant à la réalisation des murs de soutènement et de la planie, ils ont pour but l'optimisation de l'accessibilité de la partie correspondante du parc de A _____ dans l'intérêt de l'ensemble des usagers. Dès lors que l'ensemble des travaux sont destinés à améliorer le parc et les installations existantes, ils poursuivent un intérêt public, à savoir la concrétisation des buts et principes de l'aménagement du territoire par le maintien de la qualité du milieu bâti et des territoires servant au délassement (art. 1 al. 2 let abis et 3 al. 2 let. b et d LAT ; dans ce sens,

- 13 - cf. JEANNERAT/MOOR, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, no 59 ad art. 14 LAT).

E. 4.2

Il en résulte que la pesée des intérêts prescrite par l'art. 5 al. 2 LC milite en faveur de la réalisation des travaux. Dans ces conditions, la décision entreprise doit être confirmée par substitution de motifs, c'est-à-dire en application du régime des droits acquis de l'art. 5 LC. Partant, il n'est pas nécessaire de trancher la question de la conformité des travaux à la zone « A » de l'art. 62 RCCZ, débattue entre les parties.

E. 5

Attendu ce qui précède, le recours est rejeté et la décision du Conseil d'Etat du 12 décembre 2023 confirmée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA) qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario). Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1500 francs. Il n'est par ailleurs pas alloué de dépens à la commune qui, à juste titre, n'en a pas requis (art. 91 al. 3 LPJA). Pour sa part, le Conseil d'Etat a conclu à l'allocation d'une indemnité de dépens à laquelle il n'a toutefois pas droit, faute de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant des dépens 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 24 51 du 9 décembre 2024 consid. 7).

- 14 -

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