

VS_GERICHTE A1 24 78 vom 3. Februar 2025

VS Kantonsgericht, 2025-02-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 24 78](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_78)

FR: VS_GERICHTE A1 24 78 du 3 février 2025

IT: VS_GERICHTE A1 24 78 del 3 febbraio 2025

Erwägungen

E. 1.1

Déposé en temps utile contre une décision du Conseil d'Etat par des personnes directement atteintes, le recours de droit administratif du 4 avril 2024 est recevable, à l'exception de la conclusion n° 2 tendant au constat de la nullité de la décision litigieuse (cf. conclusion n° 2, p. 6 du dossier ; cf. ég. art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. a, b et c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA).

E. 1.2

Selon la jurisprudence (ATF 139 II 243 consid. 11.2, 138 II 501 consid. 3.1), la nullité absolue d'une décision peut en effet être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office. Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Du moment qu'il est possible d'obtenir l'annulation de la décision litigieuse par la voie ordinaire du recours et que, par ailleurs, les recourants ne prétendent pas que ce prononcé serait affecté d'un vice susceptible de constituer un motif de nullité plutôt qu'un motif d'annulabilité, la conclusion n° 2 des recourants doit être déclarée irrecevable.

E. 1.3

Il convient de préciser que l'objet du litige concerne le projet modifié par la commune en date du 20 septembre 2023, à savoir l'approbation de la route d'accès amont sur la parcelle n° 322 jusqu'en limite de la parcelle n° 320 et de la route d'accès aval depuis la route de la A _____ à la place de rebroussement sur la parcelle n° 289, conformément au plan n° 3.2 approuvé par le Conseil d'Etat le 28 février 2024 (cf. bordereau des pièces déposées par le Conseil d'Etat [ci-après : bordereau des pièces], pièce n° 15, plan n° 3.2 ; cf. ég. p. 13 du dossier).

E. 2.1

Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), les recourants ont sollicité l'administration de plusieurs moyens de preuve. Ceux-ci ne seront pris en considération que s'ils apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. En effet, l'autorité de décision peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà

- 7 - de constatations versées au dossier ou lorsque cette autorité arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; ACDP A1 23 182 du 6 juin 2024 consid. 2.1).

E. 2.2

En l'occurrence, le Conseil d'Etat et la commune ont produit l'intégralité de leur dossier respectif, ce qui satisfait à la demande des recourants (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Pour ce qui est de l'édition des dossiers du plan de quartier et de la révision globale du PAZ/RCCZ, la commune a indiqué le 14 juin 2024 que ces dossiers n' « existaient pas encore », ce qui apparaît plausible eu égard aux informations contenues dans le « rapport d'information » relatif à la révision globale du PAZ/RCCZ, lequel prévoit une homologation « au plus tôt au printemps 2026 » (cf. site internet : https://www.Z_____ch > Administration > Constructions > Révision globale du PAZ et du RCCZ – Rapport d'information à la population, p. 12, consulté pour la dernière fois le 13 janvier 2025). Dans tous les cas, la Cour peine à concevoir l'utilité de ces moyens de preuve, dans la mesure où la présente affaire porte sur l'examen de la légalité de la construction de deux routes de desserte du secteur de A _____. Les recourants requièrent également un interrogatoire des parties. Sur ce point, la Cour estime que l'administration de ce moyen de preuve est superflue, les parties ayant eu à plusieurs reprises l'occasion de s'exprimer par écrit et d'exposer ainsi tous les faits et arguments qu'elles jugeaient pertinents. Le dossier comprend un jeu complet de plans qui illustrent de manière détaillée l'état actuel et futur des aménagements. En outre, la consultation par le Tribunal de céans du site internet Google Maps lui permet d'avoir une parfaite vision du secteur concerné. Ces documents suffisent à établir les faits pertinents et en particulier à se faire une idée précise du projet. Partant, la Cour renonce à la réalisation d'une inspection locale. Quant aux autres moyens « réservés » par les recourants et la commune, il s'agit d'une clause de style prohibée par la LPJA et le CPC (arrêt du Tribunal fédéral 1C_415/2022 du 11 juin 2024 consid. 4.4).

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. Ils reprochent tout d'abord au Conseil d'Etat de ne pas avoir examiné leur principal grief, à savoir l'utilité du projet routier « initialement destiné à desservir 13 parcelles et voué désormais à équiper la seule parcelle n° 292 ». Ils soutiennent ensuite que la modification du projet et les préavis des services cantonaux ne leur ont pas été communiqués.

- 8 -

E. 3.1

Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst., le droit d'être entendu garantit notamment qu'une décision soit motivée en fait et en droit. Néanmoins, l'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige, sans exposer et discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties. Il suffit qu'elle mentionne brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision (ATF 147 IV 249 consid. 2.4). La violation du droit d'être entendu peut être guérie devant l'instance de recours, auquel cas la décision querellée n'a pas forcément à être annulée. Cette solution, qui devrait théoriquement rester exceptionnelle, peut être envisagée pour remédier à des atteintes peu graves au droit d'être entendu, lorsque la

personne concernée a la possibilité de s'exprimer devant une instance qui peut examiner librement tant les faits que la situation juridique. Cette guérison est possible, même lorsqu'il s'agit d'une violation grave du droit d'être entendu, quand le renvoi à l'instance précédente ne constituerait qu'un procédé formaliste oiseux et conduirait ainsi à des retards inutiles, incompatibles avec les intérêts de la partie concernée à un prompt jugement de la cause (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, cité p. ex. in : arrêt du Tribunal fédéral 5A_210/2023 du 28 septembre 2023 consid.

E. 3.2

En l'espèce, la décision litigieuse mentionne à plusieurs reprises l'intérêt public du projet (« le projet en question offrira des conditions de desserte adaptées et appropriées au secteur et répondra ainsi parfaitement aux besoins des divers usagers et aux nécessités de développement de la zone » ; « un tel projet entre dans le cadre du développement urbain du secteur et répondra aux besoins des divers usagers » ; « les intervenants font valoir des intérêts personnels spécifiques et légitimes, lesquels ne peuvent cependant pas pour autant suppléer aux arguments techniques et de desserte poursuivis par les aménagements souhaités » ; « les aménagements souhaités dépassent le strict cadre privé de quelques bénéficiaires. Il y a lieu en effet de permettre un développement de la zone concernée tout en tenant compte de ce qui existe. Le projet est donc justifié puisqu'il assurera une desserte à des parcelles qui sont dans le même secteur que celles des habitants concernés qui, eux, ont pu déjà bénéficier de leurs droits et possibilités à ce sujet » [cf. décision litigieuse, p. 10-12 du dossier]). Ainsi, l'autorité précédente a bel et bien examiné l'« utilité » du projet, à savoir son intérêt public.

Les préavis des services cantonaux n'ont, il est vrai, pas été envoyés aux recourants. Cependant, le dossier transmis au Conseil d'Etat pour approbation est exactement le

- 9 - même que celui que les recourants ont pu consulter dans le cadre de la mise à l'enquête et sur la base duquel ils ont formulé leur opposition, de sorte qu'on ne peut pas reprocher au Conseil d'Etat de ne leur avoir pas demandé de se déterminer à nouveau sur celui-ci. De plus, rien n'empêchait les recourants de consulter le dossier auprès du Conseil d'Etat. Au demeurant, les préavis cantonaux ont été produits césans, de sorte que les recourants ont pu en prendre connaissance et se prononcer à leur sujet dans la présente procédure. Ainsi, une éventuelle violation du droit d'être entendu sur ce point serait de toute manière réparée césans. La modification du projet telle que représentée par le nouveau plan déposé (cf. bordereau des pièces, pièce n° 15, plan n° 3.2) n'a pas été communiquée aux recourants. Ce procédé contrevient à l'art. 42 al. 3 LR qui prévoit que, lorsqu'il s'agit d'un projet de peu d'importance ou de simples modifications, l'enquête publique peut être supprimée si les propriétaires intéressés ont donné leur accord par écrit ou si l'occasion leur a été donnée d'en prendre connaissance et d'y faire opposition. En s'abstenant d'entendre les recourants, le Conseil d'Etat a effectivement violé leur droit d'être entendus. La Cour constate que le projet modifié accède à une partie des revendications des recourants, dans la mesure où l'approbation d'un segment de l'accès routier « ouest » et du chemin piéton n'est plus requise (cf. bordereau des pièces, pièce n° 15, plan n° 3.2). Le défaut de communication opéré ne justifie de surcroît pas à lui seul une annulation de la décision contestée. Dans tous les cas, ce vice est guéri, puisque les recourants ont eu connaissance des modifications et qu'ils ont pu se déterminer à cet égard durant la procédure de recours devant le Tribunal de césans, lequel dispose, en fait comme en droit, du même pouvoir d'examen que l'autorité précédente.

E. 3.4

; ACDP A1 23 145 du 12 mars 2024 consid. 3.1).

E. 4

Dans un second grief, les recourants invoquent une violation du principe de l'intérêt public, car le projet ne s'adresse pas, selon eux, à « une grande partie de la population », dans la mesure où il dessert une seule parcelle (n° 292). Ils considèrent également que la commune ne peut pas se prévaloir d'une éventuelle extension de la zone à bâtir dans ce secteur, dès lors que les réflexions à ce sujet ne sont pas suffisamment abouties. Ils estiment enfin que l'équipement de la parcelle n° 292 relève du droit privé, par la constitution d'une servitude de passage. Ils précisent que ce procédé a été utilisé pour desservir la parcelle voisine n° 286.

E. 4.1

La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à

- 10 - l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). L'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 5 al. 2 Cst.). La notion d'intérêt public, qui peut varier dans le temps et dans l'espace, recouvre une série de valeurs dites "policières" (ordre public, sécurité, santé, moralité, tranquillité publiques, etc.) ou de valeurs sociales, culturelles, historiques, scientifiques, écologiques, etc. (FF 1997 I 197). L'intérêt est public, lorsqu'il est commun – au moins – à une grande partie de la population (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Vol. I, 2012, p. 756 ss).

E. 4.2.1

En l'occurrence, les deux accès routiers projetés desservent les parcelles nos 322 (accès « ouest » ; route existante), 281, 284, 97 (accès « est » ; route existante), 286 et 292 (accès « est » ; prolongement de la route existante ; cf. bordereau des pièces, pièce n° 15, plan 3.2). Par conséquent, le projet équipe « nouvellement » deux parcelles, à savoir les nos 286 et 292, et l'assertion des recourants, d'après laquelle le projet ne bénéficie qu'à une seule parcelle, est donc inexacte. L'argument relatif à une « éventuelle extension de la zone à bâtir » est quant à lui approximatif, dans la mesure où l'ensemble du secteur de A _____ se trouve déjà en zone à bâtir (zone habitation faible densité A). Les propriétaires de terrains « enclavés » peuvent se voir tentés de convenir – pour leur équipement – certains droits de passage avec leurs voisins ou, le cas échéant, de se prévaloir d'un droit de passage nécessaire déduit de l'art. 694 CC. On peut même penser que certaines collectivités ne voient pas de mal à ce que les propriétaires agissent par ce biais. Toutefois, si un équipement peut apparaître, selon les circonstances, juridiquement assuré et suffisant sous cette forme, le procédé doit néanmoins rester exceptionnel, dans la mesure où il incombe en principe aux collectivités de réaliser un équipement adéquat en appliquant des instruments du droit public. On pensera idéalement aux procédures de plans d'affectation, en particulier un plan de quartier ou d'alignement, voire à celles de remaniement parcellaire ou de rectification des limites, très éventuellement à une procédure d'octroi d'un droit de passage de droit public. En effet, ces procédures permettent de mieux assurer l'équipement rationnel, coordonné et économe en terrain, tel qu'exigé par l'art. 19 al. 1 LAT (JEANNERAT in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, no 12 ad art.

19 LAT). Contrairement à ce qu'affirment les recourants, l'équipement de ces parcelles ne relève donc pas prioritairement du droit privé, ce qui ressort explicitement des articles 19 LAT et 14 LcAT.

- 11 -

E. 4.2.2

Conformément à l'art. 79 al. 2 LPJA, la Cour n'est pas liée par la motivation des conclusions des recourants et il lui est loisible de soulever d'office des arguments permettant de confirmer ou infirmer la décision attaquée. Le secteur de A _____ est classé en zone réservée depuis le 2 juin 2023 (cf. site internet : https://www.Z_____.ch > Administration > Constructions > Création de zones réservées > Mise à l'enquête du 2 juin au 2 juillet 2023, consulté pour la dernière fois le 13 janvier 2025 ; cf. ég. site internet : <https://www.vsgis.ch/fr/> > Z _____ > extraits parcelles secteur de A _____, consulté pour la dernière fois le 13 janvier 2025). A l'échelon communal, un avant-projet de révision globale du PAZ et du RCCZ a été mis à l'enquête publique le 24 novembre 2023 (cf. site internet : https://www.Z_____.ch > Administration > Constructions > Révision globale du PAZ et du RCCZ > Avis Bulletin officiel n° 47 du 24 novembre 2023, consulté pour la dernière fois le 13 janvier 2025). Ces éléments doivent être considérés dans l'examen du bien-fondé de l'équipement de ce secteur. Dans un arrêt valaisan 1C_447/2015 du 21 janvier 2016, le Tribunal fédéral a jugé que l'intérêt public d'une route de desserte ne pouvait pas être examiné indépendamment du résultat de la révision du PAZ, qui était en cours dans la commune. La route projetée se situait dans une région qui comportait environ 1,2 hectare de zone à bâtir « excédentaire », eu égard à l'art. 15 al. 1 LAT, et aucune information ne garantissait que le secteur desservi allait être maintenu en zone à bâtir à l'issue de la révision du PAZ. Par conséquent, le projet litigieux ne pouvait pas être approuvé à ce stade, car il était subordonné au résultat de la révision du PAZ (arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2015 du 21 janvier 2016, consid. 3.6). Dans les documents accompagnant la création des zones réservées, la commune de Z _____ a précisé que la zone à bâtir existante n'était pas surdimensionnée et que, dès lors, aucun dézonage n'entrait en ligne de compte (cf. site internet : https://www.Z_____.ch > Administration > Constructions > Création de zones réservées > Rapport justificatif [art. 47 OAT], p. 7 et Foire aux questions (FAQ), p. 2, consulté pour la dernière fois le 13 janvier 2025). Par conséquent, le secteur de A _____ devrait a priori demeurer en zone à bâtir, ce d'autant plus qu'il se situe proche du centre du village de G _____ et de ses principales infrastructures (école primaire, garderie, bâtiment communal, cafés et restaurants, etc.). L'équipement de ce quartier, tâche qui incombe à la commune conformément aux articles 19 LAT et 14 LcAT, n'est donc pas conditionné au résultat de la révision globale du PAZ et du RCCZ actuellement en cours.

- 12 - A la lecture du dossier, on comprend aisément que l'objectif était d'assurer la desserte de la zone à aménager au sud du quartier de A _____, afin de rendre cette dernière constructible. Le rapport technique accompagnant le projet d'exécution précise d'ailleurs que « la commune a l'obligation d'établir un plan d'équipements afin de desservir la nouvelle zone à construire du quartier du secteur de A _____ lequel fait l'objet d'une modification du plan de zone » (cf. bordereau des pièces, pièce n° 15, document n° 13, p. 1). En raison du préavis négatif du SDT, la commune a retranché à son projet les éléments touchant directement le périmètre à aménager, à savoir le chemin piéton et le tronçon « sud » de l'accès routier « ouest » situé sur la parcelle n° 320. Elle a précisé que l'approbation de

ces objets serait requise ultérieurement (cf. bordereau des pièces, pièce n° 14 et pièce n° 15, plan 3.2). La Cour constate que le but initial du projet, à savoir équiper « la nouvelle zone à construire » n'est plus rempli, puisque les tronçons soumis à autorisation desservent uniquement les parcelles nos 286 et 292. Le processus d'approbation du projet en deux étapes apparaît également problématique. En effet, l'équipement de ce secteur destiné à l'habitat doit faire l'objet d'une réflexion globale à l'échelle du quartier, qui doit être menée d'un seul tenant. Cette obligation découle de surcroît du CC n° 10 A _____ qui impose l'établissement d'un PAS pour cette zone, lequel doit régler « l'affectation du sol, le principe d'implantation des constructions, les équipements, les espaces réservés aux circulations des véhicules et des piétons, etc. » et apporter un « soin particulier aux aménagements extérieurs et à ceux des dessertes et des stationnements afin d'assurer une intégration adéquate » (cf. annexe 2 du RCCZ, CC n° 10 A _____, ch. 2). En outre, la planification de la zone à aménager est incertaine. D'une part, le rapport technique mentionne que « la nouvelle zone à construire du quartier du secteur de A _____ fait l'objet d'une modification du plan de zone » et, d'autre part, le SDT indique n'avoir « pas connaissance d'une telle procédure ou de l'existence d'un PAS en force ou en cours d'homologation pour ce secteur » (cf. bordereau des pièces, pièce n° 13 et pièce n° 15, document n°13, p. 1). Dès lors, le projet tel qu'approuvé par le Conseil d'Etat ne satisfait pas aux réquisits de l'art. 19 LAT, qui tend à un équipement rationnel, coordonné et économe. A teneur du plan des expropriations, 235 m² de surfaces sont nécessaires pour exécuter les équipements approuvés. Il s'agit là d'une atteinte grave à la propriété des recourants, ce qui n'est pas contesté. Or, cette dernière n'est pas justifiée par un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst. a contrario). En effet, il est relevé que les aménagements requis, même s'ils interviennent majoritairement sur des routes existantes, permettent de desservir

- 13 - « nouvellement » uniquement deux parcelles (cf. bordereau des pièces, pièce n° 15, plan n° 12). En outre, aucun élément n'indique pour quel motif les tronçons de routes existantes, actuellement aux mains des propriétaires privés, devraient être expropriés. En particulier, il n'est pas fait mention d'un défaut d'entretien ou d'une quelconque autre problématique. De plus, comme déjà évoqué, l'équipement sollicité n'apparaît pas rationnel, coordonné et économe. Par conséquent, le grief avancé à cet égard est pertinent et son admission entraîne celle du recours, sans qu'il soit nécessaire d'évaluer le solde des arguments développés de part et d'autre (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

E. 5

Vu l'issue de la cause, les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA). Les recourants, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à une indemnité de dépens à la charge de l'Etat (art. 91 al. 1 LPJA). Eu égard à l'activité déployée par leur mandataire, qui a principalement consisté en la rédaction du recours au Tribunal cantonal du 4 avril 2024 (5 pages) et en deux courriers des 16 mars (une page) et 11 juin 2024 (deux pages), les dépens seront arrêtés à 1800 francs (TVA et débours compris ; art. 4 et 39 LTar).