

VS_GERICHTE A1 24 9 vom 23. April 2025

VS Kantonsgericht, 2025-04-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_9

FR: VS_GERICHTE A1 24 9 du 23 avril 2025

IT: VS_GERICHTE A1 24 9 del 23 aprile 2025

Regeste

Par arrêt du 23 avril 2025 (1C_670/2024), le Tribunal fédéral a rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, le recours en matière de droit public interjeté par X_ contre ce jugement A1 24 9 ARRÊT DU 23 OCTOBRE 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Ferdinand Vanay, greffier, en la cause X _____, recourante, représentée par Maître Aba Neeman, avocat à Monthey contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et COMMUNE DE Y _____, autre autorité (Aménagement du territoire ; homologation du plan de quartier « Z _____ » et de son règlement, avec modification partielle du PAZ) recours de droit administratif contre la décision du 22 novembre 2023

Erwägungen

E. 1.1

L'affaire concerne l'homologation du PQ « Z _____ » et de son règlement, avec modification partielle du PAZ de la commune de Y _____. Aux termes de la loi, la voie du recours de droit administratif céans est ouverte tant contre la décision du Conseil d'Etat qui statue sur un recours des opposants à la planification (art. 37 al. 4 in fine LcAT) que contre la décision d'homologation (art. 38 al. 3 LcAT). Ces procédures sont connexes, de sorte que le sort réservé au recours ouvert selon l'art. 37 LcAT a les mêmes incidences, pour les questions traitées, sur la décision d'homologation dont la force obligatoire est conditionnée par l'issue du recours relatif à l'issue de l'opposition (cf. p. ex. ACDP A1 20 70 du 31 août 2020 consid. 1.1).

- 6 -

E. 1.2

Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a al. 1 let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

E. 1.3

Le Conseil d'Etat a déposé céans le dossier complet de la cause, y compris le dossier communal, de sorte que la demande de la recourante en ce sens est satisfaite (art. 17 al. 2 LPJA, applicable par renvoi des art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA).

E. 2.1

Dans un premier moyen, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue. Elle affirme que le PQ litigieux entraînera une modification architecturale irréversible du quartier, dès lors qu'il permettra la réalisation de bâtiments bien plus hauts (max. 22.5 m pour le gabarit de type B) que ceux qu'autorise la réglementation actuelle (max. 16 m en

zone R6). Selon elle, afin de traiter ce grief en connaissance de cause, l'autorité précédente aurait dû au préalable donner suite à son offre de preuve requérant une inspection des lieux. En effet, les éléments au dossier ne permettaient pas de prendre conscience de l'impact que cette nouvelle planification allait avoir sur le périmètre concerné. Il s'ensuivait que le refus d'administrer ce moyen de preuve était contraire au droit.

E. 2.2

La jurisprudence a déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. le droit des parties notamment d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et les réf. cit.). Ce droit est en outre prévu par la législation cantonale (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). La prise en considération de moyens de preuve suppose néanmoins que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc 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 de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive 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 147 IV 534 consid. 2.5.1 et les réf. cit.).

E. 2.3

En l'occurrence, le Conseil d'Etat a justifié son refus de mettre en œuvre une inspection des lieux, en exposant que les pièces du dossier lui permettaient d'avoir une connaissance de l'endroit et de former sa conviction. Ce point de vue résiste aux critiques de la recourante. En effet, la configuration des lieux, les zones délimitées dans

- 7 - lesquelles de futurs bâtiments pourront être implantés et le gabarit de ceux-ci ressortent d'un jeu de plans (planche 1) qui figure au dossier. La comparaison avec l'implantation des constructions existantes peut se faire en examinant le plan de situation délimitant le périmètre du PQ. En outre, la planche 2 donne un exemple d'implantation des bâtiments qui permet de se faire une idée d'une possible répartition de ceux-ci dans le périmètre concerné. Enfin, une image sur la première page des planches 1 et 2, qui montre plusieurs bâtiments comprenant sept niveaux au-dessus du sol, permet d'appréhender la hauteur maximale des constructions projetées (gabarit de type B, avec six étages sur rez). Dès lors, on ne saurait retenir que ces éléments ne permettaient pas à l'autorité précédente, sans se rendre sur place, de statuer en pleine connaissance de cause sur le recours administratif et sur la demande d'homologation. La recourante argue en vain que l'augmentation de la hauteur des bâtiments entourant sa parcelle aura des incidences esthétiques et une influence sur sa qualité de vie que seule une inspection des lieux pouvait révéler. En effet, l'esthétique des bâtiments projetés ne peut pas encore être pronostiquée, puisque le règlement du PQ ne prévoit pas de dispositions précises sur l'aspect des façades et des toits ; on voit donc mal en quoi une visite sur place aurait pu être indispensable à cet égard. En outre, la mesure dans laquelle le gabarit de ces nouveaux bâtiments s'harmonise avec ceux des constructions alentour peut s'apprécier de manière suffisante en examinant les trois plans cités plus haut, qui reportent aussi les bâtiments existants à proximité du PQ ; une inspection des lieux n'est donc non plus pas nécessaire à cet égard. On relèvera d'ailleurs qu'un examen concret de l'impact visuel des nouvelles constructions et de leur intégration dans le bâti existant ne

sera possible qu'au stade de l'autorisation de construire. En effet, le PQ prévoit des hauteurs de bâtiment maximales (type A et type B) et délimite des périmètres d'implantation dans lesquels les bâtiments peuvent s'insérer librement (art. 2.1 let. a du règlement du PQ). Ce n'est donc qu'au stade ultérieur de l'autorisation de construire que le gabarit et l'emplacement exacts des nouveaux bâtiments seront connus et qu'il sera ainsi possible de procéder à une évaluation concrète de leur intégration dans le bâti existant. Pour les mêmes motifs, il n'est pas encore possible de savoir à quelle distance de la parcelle no xxx6 les nouveaux bâtiments seront érigés, ni quelle sera leur hauteur exacte, de sorte que la recourante invoque prématurément la nécessité de se rendre sur place afin d'évaluer les zones d'ombres qui s'étendront sur sa parcelle. Au demeurant, le PQ prévoit que ce bien-fonds pourra supporter notamment un bâtiment et une aire de jeux faisant partie de la phase de construction 1 (cf. planches 1 et 2). La réalisation de cette phase, dans son intégralité, suppose que les maisons et aménagements existants le long de la route C

- 8 - soient préalablement démolis, y compris ceux sis sur le no xxx6. Cette circonstance fera dépendre la réalisation de ces ouvrages de l'accord de la recourante. Il apparaît donc que celle-ci ne pourrait être concrètement concernée par les ombres portées de nouveaux bâtiments qu'en cas de réalisation partielle de cette phase de construction, dont rien n'indique à ce stade qu'elle serait envisagée. Le cas échéant, de tels inconvénients seront à apprécier dans le cadre de la demande d'autorisation de construire.

E. 2.4

Partant, ce premier grief est rejeté.

E. 3.1

Ensuite, la recourante soutient que l'autorité communale n'était pas compétente pour adopter le PQ, en raison d'un conflit d'intérêts qui imposait un transfert de compétence à la CCC en vertu de l'art. 2 al. 3 LC.

E. 3.2

L'art. 2 LC définit les autorités compétentes dans les affaires impliquant la réalisation, la transformation, la démolition, la reconstruction ainsi que l'entretien des constructions et installations (art. 1 al. 1 LC). Il fixe ainsi la compétence du conseil communal (al. 1), respectivement de la CCC (al. 2). Dans sa teneur actuelle, son al. 3 prévoit que « la CCC est également compétente pour les projets avec lesquels la commune se trouve en situation de conflits d'intérêts, en particulier lorsqu'elle est propriétaire du terrain ou est impliquée dans le projet par l'intermédiaire d'un autre droit réel ».

E. 3.3

Avec l'autorité précédente, il y a lieu de retenir que l'art. 2 al. 3 LC s'applique à des projets en matière de droit public des constructions, qui sont à distinguer de projets de modification du PAZ et d'adoption d'un PQ, procédures relevant de l'aménagement du territoire. Cette distinction se fonde en particulier sur la volonté du législateur cantonal de régir ces deux matières par des lois distinctes, à savoir la LC pour le droit public des constructions et la LcAT pour l'aménagement du territoire. Or, la LcAT donne aux communes la compétence d'aménager leur territoire (art. 3), notamment en établissant un PAZ (art. 11), un règlement (art. 13) et, le cas échéant, des plans d'affectation spéciaux (art. 12), selon une procédure ad hoc (art. 33 ss). Dans ce domaine, le canton intervient en particulier pour donner des lignes

directrices (art. 4 ss) et pour approuver la planification communale (art. 38). Il n'y a, dans la LcAT, aucune disposition qui donne à la CCC la compétence de planifier un secteur dans lequel la commune concernée se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts. Une telle solution se heurterait d'ailleurs au système mis en place par le droit

- 9 - cantonal, qui confie au législatif communal la compétence pour adopter la planification locale (art. 36 LcAT). On conçoit en effet mal comment une telle compétence pourrait être transférée à une autorité cantonale dépourvue de la légitimité démocratique inhérente à une assemblée primaire ou à un conseil général élu par les citoyens. Les prérogatives d'une autorité législative ne peuvent pas être ainsi confiées à des fonctionnaires. Il en va du respect du principe de la séparation des pouvoirs, de l'autonomie communale (art. 50 al. 1 Cst. ; art. 2 al. 1 et 6 al. 1 let. c LCo) et des compétences inaliénables reconnues à l'organe législatif local (art. 17 al. 1 let. a et art. 31 al. 1 LCo). Au demeurant, contrairement à ce que semble penser la recourante, on ne saurait reprocher au conseil général de Y _____ de s'être trouvé dans une situation de conflit d'intérêts. Par définition, l'organe local délibérant (art. 4 al. 1 let. a LCo) est précisément le lieu où sont représentés et s'expriment les intérêts de tous les citoyens de la commune. Il ne fait dès lors pas de sens de soumettre les décisions que vote un tel organe à une règle telle que celle formulée à l'art. 2 al. 3 LC.

E. 3.4

Manifestement mal fondé, ce grief doit, lui aussi, être écarté. Il convient toutefois de réserver l'hypothèse (irrelevante ici) de l'adoption d'un plan d'affectation par le biais d'une procédure d'autorisation de bâtir (art. 12 al. 4 LcAT, première phrase).

E. 4.1

Sur le fond, la recourante conteste la planification litigieuse, soutenant qu'elle entraînera une densification rompant considérablement avec la situation actuelle dans ce périmètre faiblement bâti. Elle affirme qu'un tel développement dans ce quartier est incohérent, inesthétique et désordonné. Selon elle, les arguments contraires du Conseil d'Etat procèdent d'une constatation inexacte des faits pertinents et reposent uniquement sur l'appréciation du SDT, qui n'expose pas en quoi le PQ permettrait une mise en valeur cohérente et esthétique des lieux.

E. 4.2

Au considérant 4 de sa décision, le Conseil d'Etat a notamment rappelé que les objectifs visant à densifier le milieu bâti existant et à développer une urbanisation de qualité à l'intérieur de ce bâti découlaient du droit fédéral et du contenu des fiches C1 et C2 du plan directeur cantonal, ce que la recourante ne conteste pas. Le périmètre du PQ est rangé actuellement en zone d'habitation collective C (R6) et en zone artisanale. Partiellement bâti, il supporte un ensemble de constructions et d'aménagements, à savoir en particulier une halle artisanale, un bâtiment locatif, des parkings asphaltés et trois maisons individuelles, dont celle de la recourante. Ces villas

- 10 - ont été érigées de longue date et, comme l'a relevé l'autorité précédente, elles ne sont plus conformes à l'affectation actuelle de la zone, de sorte qu'elles sont vouées, à terme, à être remplacées par des bâtiments d'habitation collective. Manifestement, le bâti existant dans ce périmètre ne présente à ce jour aucune homogénéité, ni aucune esthétique remarquables dont la nouvelle planification devrait tenir compte. Dans ces conditions, la recourante relève en vain que le secteur est faiblement bâti et qu'il existe une « esthétique

des lieux ». S'agissant de l'intégration des constructions qu'autorisera la nouvelle zone R9 et le PQ (hauteur max. 19.5 à 22.5 m selon le gabarit, IBUS : 1.9) dans l'environnement bâti alentour, on observera qu'au sud, le périmètre du PQ jouxte une zone d'habitation collective C (R6 ; hauteur max. 16 m, IBUS : 0.8 [0.93 avec PQ/PAD]). Quoiqu'en dise la recourante, les possibilités de bâtir que prévoit le PQ ne sont pas choquantes par rapport à celles de la zone R6 voisine. En effet, dans la partie sud du PQ, le long de la route C _____, la hauteur des nouveaux bâtiments sera limitée à 19.5 m (gabarit type A ; 5 étages sur rez), hauteur qui ne diffère pas grandement de celle des constructions autorisées en zone R6 (4 étages + combles ou attique) ; le Service immobilier et patrimoine parle d'ailleurs à cet égard d'une « connexion volumétrique » (cf. préavis du 16 août 2022 p. 2). Les bâtiments plus imposants que le PQ autorise dans le reste de son périmètre (gabarit type B ; hauteur max. : 22.5 m, 6 étages sur rez) n'apparaissent non plus pas démesurés par rapport aux possibilités de bâtir qu'offre cette zone R6. On relèvera que ces types de gabarit (A et B) ne sont nullement inhabituels sur le territoire communal, dès lors que des constructions semblables, voire plus imposantes, ont été érigées relativement récemment en zone R9 (p. ex. PQ « D _____ ») et que la ville comporte plusieurs bâtiments qui ont été construits sous l'ancien RCCZ et qui présentent huit niveaux hors sol ou davantage. Quant à l'IBUS prévu par le PQ, il est exact qu'il autorisera une densification singulièrement plus poussée qu'en zone R6 (plus du double). On ne saurait cependant en déduire que le développement de ce nouveau quartier se fera de manière désordonnée, les plans au dossier répartissant de manière homogène les aires d'implantation des bâtiments dans le périmètre du PQ et permettant ainsi une approche urbanistique cohérente. La fixation de l'IBUS à 1.9 dans ce périmètre n'est non plus pas en soi critiquable, un tel indice apparaissant approprié afin d'atteindre les objectifs de densification poursuivis par le PQ ; par comparaison, en zone d'habitation collective A (R8), le RCCZ autorise un IBUS de 1.6 pour un projet de PQ ou d'aménagement détaillé (cf. tableau des zones figurant à l'art. 105 RCCZ).

- 11 - Partant, à l'instar du Conseil d'Etat, la Cour de céans ne saurait sanctionner le choix du législatif communal de densifier ce secteur par ailleurs bien desservi par la route A _____, qui relie notamment le centre-ville à plusieurs zones d'activités commerciales, et par la voie de chemin de fer à proximité immédiate (futur arrêt de E _____). Comme cela ressort du préavis du SDT du 23 mars 2023, pour qui la clause du besoin et le bien-fondé de la localisation sont avérés, ce choix s'appuie en outre sur le projet d'agglomération du F _____, dans le cadre duquel un examen à l'échelle régionale a identifié de longue date le périmètre concerné comme un secteur mixte de densification stratégique.

E. 4.3

Ce grief est donc également rejeté.

E. 5.1

Enfin, la recourante excipe d'une violation de l'art. 36 ch. 5 RCCZ.

E. 5.2

L'art. 36 RCCZ vise à réglementer l'élaboration et l'adoption d'un PQ. Son ch. 5 prévoit qu'un PQ peut prévoir des dérogations au RCCZ « à la condition que les plans déposés présentent un intérêt évident pour la collectivité, s'intègrent harmonieusement dans les plans généraux de la commune et respectent les intérêts légitimes des voisins. Les dérogations

seront analysées en fonction de l'art. 137 du présent règlement ».

E. 5.3

La recourante avait déjà invoqué ce motif devant le Conseil d'Etat, qui l'a rejeté en exposant que, dans le cas d'espèce, le projet implique une modification partielle du PAZ (changement de zone) et l'adoption d'un PQ, raison pour laquelle il a été soumis au législatif communal selon la procédure des art. 34 ss LcAT (art. 12 al. 4 LcAT in fine) ; dans ce contexte, l'intéressée invoquait en vain une violation de l'art. 36 ch. 5 RCCZ, puisque le conseil général de Y _____ n'était pas lié par cette disposition et pouvait librement modifier le PAZ et le RCCZ (cf. décision attaquée consid. 6.2). La recourante affirme céans que ce point de vue est contraire au droit, car il protège un comportement de la commune consistant à contourner les règles du RCCZ et à s'abstenir de requérir des dérogations pourtant obligatoires. Cet argument ne convainc pas. Comme le relève l'autorité précédente, le projet de PQ litigieux est indissociablement lié à une modification du PAZ (zone R9 au lieu de zone R6). La question de la conformité du PQ au RCCZ doit donc s'analyser non pas par rapport à la zone R6, mais bien par rapport à la zone R9. Or, on ne voit pas à quelle prescription du RCCZ afférente à cette zone le PQ dérogerait ; la recourante ne le précise d'ailleurs pas. On ne peut dès lors que constater que le PQ est conforme aux prescriptions de cette zone figurant à l'art. 105 RCCZ (tableau des zones) et à l'art. 107 RCCZ (disposition

- 12 - topique). La situation d'espèce ne réalisant pas les conditions prévues à l'art. 36 ch. 5 RCCZ, cette disposition est inapplicable dans le cas particulier.

E. 5.4

Il s'ensuit que la recourante invoque en vain une violation de cette disposition. Au demeurant, celle-ci doit se comprendre dans le cadre de l'art. 21 al. 2 LAT prescrivant d'adapter les plans d'affectation « lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées ». Les adaptations peuvent se faire, le cas échéant, par l'adoption de plans d'affectation spéciaux, comme c'est le cas ici, où un PQ a été édicté simultanément à une modification du RCCZ et du PAZ.

E. 6.1

Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

E. 6.2

Vu l'issue du litige, les frais de la cause devraient être mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

E. 6.3

La recourante sollicite céans l'assistance judiciaire totale.

E. 6.3.1

L'art. 2 al. 1 LAJ prévoit que, dans les affaires administratives, une personne a droit à l'assistance judiciaire si elle ne dispose pas de ressources suffisantes (let. a) et si sa cause ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès (let. b). Le bénéfice d'un conseil juridique commis d'office n'est de surcroît accordé que s'il est nécessaire à la défense des intérêts du requérant (art. 2 al. 2 LAJ). Ces normes correspondent à la garantie générale de procédure que prévoit l'art. 29 al. 3 Cst. Les différentes conditions pour l'octroi de l'assistance judiciaire totale sont cumulatives (RDAF 2021 I p. 495 consid. 7a). D'après la

jurisprudence, un procès est dépourvu de chances de succès lorsque les perspectives de le gagner sont notablement plus faibles que les risques de le perdre, et qu'elles ne peuvent donc être considérées comme sérieuses, de sorte qu'une personne raisonnable et de condition aisée renoncerait à s'y engager en raison des frais qu'elle s'exposerait à devoir supporter ; il ne l'est pas lorsque les chances de succès et les risques d'échec s'équilibrent à peu près, ou que les premières ne sont que légèrement inférieures aux secondes (ATF 142 III 138 consid. 5.1). La situation doit être appréciée à la date du dépôt de la requête et sur la base d'un examen sommaire (ATF 139 III 475 consid. 2.2).

- 13 - S'agissant de la condition de l'indigence, celle-ci est réalisée si la personne concernée ne peut assumer les frais du procès sans entamer les moyens nécessaires à son entretien et à celui de sa famille (ATF 144 III 531 consid. 4.1). Il faut pour cela examiner la situation financière de la partie requérante dans son ensemble (charges, revenus et fortune) au moment de la requête (ATF 135 I 221 consid. 5.1). La part des ressources excédant ce qui est nécessaire à la couverture des besoins personnels doit être comparée, dans chaque cas, aux frais prévisibles de la procédure pour laquelle l'assistance judiciaire est demandée. Le soutien de la collectivité publique n'est en principe pas dû, au regard de l'art. 29 al. 3 Cst., lorsque cette part disponible permet d'amortir les frais judiciaires et d'avocat en une année au plus, pour les procès relativement simples, et en deux ans pour les autres (cf. ATF 141 III 369 consid. 4.1). En revanche, on ne saurait parler d'indigence lorsque le requérant dispose d'un patrimoine important. Concrètement, cela signifie qu'avant de requérir l'assistance judiciaire de l'Etat, le propriétaire d'immeuble doit généralement réunir lui-même les ressources financières nécessaires à un procès en mettant son patrimoine à contribution ; on peut notamment attendre de lui qu'il obtienne un crédit garanti par son immeuble, pour autant que celui-ci puisse encore en être grevé, qu'il loue son bien voire, si nécessaire, qu'il le vende (ATF 124 I 1 consid. 2a ; ATF 119 Ia 11 consid. 5a, cité p. ex. in arrêt du Tribunal fédéral 8C_310/2017 du 14 mai 2018 consid. 11.2).

E. 6.3.2

En l'espèce, on peut se demander si le recours n'était pas d'emblée dénué de chances de succès et si un justiciable raisonnable, de bonne foi et disposant des moyens financiers nécessaires n'aurait pas, s'il s'était trouvé dans la même situation que la recourante, renoncé à recourir et à faire appel à un mandataire professionnel. Cette question peut cependant demeurer indécise. En effet, selon le procès-verbal de taxation 2021 joint à son mémoire, la recourante disposait au 31 décembre 2021 d'une fortune fiscale taxée à 228'809 fr., essentiellement constituée par sa villa et sa parcelle no xxx6 (env. 208'000 fr.) ; ce document fiscal ne fait en outre pas mention de dettes, au-delà de la déduction forfaitaire de 30'000 francs. L'intéressée ne prétend pas que sa situation financière était notablement différente deux ans plus tard, au moment du dépôt du recours céans et de la demande d'assistance judiciaire l'accompagnant. Dans ces conditions, malgré le revenu modeste que la recourante tire uniquement de sa rente de vieillesse, elle n'a pas démontré qu'il lui était impossible ou déraisonnable de solliciter par exemple un prêt bancaire garanti par ses biens immobiliers afin de s'acquitter des frais de procédure et des honoraires de son conseil dans la présente procédure. Il s'ensuit que l'assistance judiciaire ne peut lui être accordée.

- 14 -

E. 6.4

Nonobstant le sort du recours, il se justifie cependant, au vu de la situation personnelle de la recourante et notamment de son revenu modeste, de renoncer à la perception d'un émolument ainsi que des débours (cf. art. 12 al. 1 et 14 al. 2 LTar). L'avance de frais de 1500 fr. payée par l'intéressée lui sera ainsi ristournée.

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