

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_451/2016

REÇU le

24 JAN. 2017

**Arrêt du 11 janvier 2017
Ire Cour de droit public**

Composition

MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,
Karlen et Chaix.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

Laurent **Coppey**, 1964 Conthey, représenté par
Me Jean-Luc Addor, avocat, avenue de Tourbillon 100,
1950 Sion,
recourant,

contre

Commune de Conthey, Administration communale,
1975 St-Séverin,
Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta,
Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet

plan d'aménagement détaillé,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du
Valais, Cour de droit public, du 12 août 2016.

Faits :

A.

Laurent Coppey est propriétaire de la parcelle n° 29437 de la Commune de Conthey. D'une surface approximative de 3'000 m², celle-ci est comprise dans le secteur "Plan-Conthey-Le Parcouret". Ce périmètre, composé d'une trentaine de parcelles totalisant une surface d'environ 18'800 m², est encerclé par les routes de la Morge, à l'est, de Savoie, au nord, et la rue du Parcouret, au sud et à l'ouest; il est classé, pour partie en zone extension village et, pour le surplus, en zone mixte commerce et artisanat selon le plan d'affectation (ci-après: PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après: RCCZ) approuvés par le Conseil d'Etat du canton du Valais le 10 juin 1997. Ce secteur constitue en outre une zone à aménager selon le RCCZ, qui prévoit à cet égard notamment l'établissement d'un plan d'aménagement détaillé (ci-après: PAD) et un remembrement parcellaire en fonction des possibilités de bâtir.

B.

Le 21 février 2014, la Commune de Conthey a mis à l'enquête le PAD pour le secteur "Plan-Conthey-Le Parcouret" ainsi que son règlement, par publication au Bulletin officiel du canton du Valais (B.O). Laurent Coppey s'est opposé à cette planification sans toutefois motiver sa contestation, se limitant à renvoyer à l'argumentation contenue dans son recours du 9 décembre 2013 formé auprès de la Commission cantonale *ad hoc* contre le remaniement parcellaire urbain (ci-après: RPU). Dans ce cadre, le prénommé contestait, pour l'essentiel, le tracé de la route d'accès traversant sa parcelle et restreignant les possibilités de bâtir.

Le 8 juillet 2014, le Conseil communal de Conthey a transmis le dossier à la Commission cantonale des constructions (ci-après: CCC) pour approbation, tout en proposant le rejet de l'opposition formée par Laurent Coppey, dans la mesure de sa recevabilité.

Après avoir recueilli les préavis favorables émis sous conditions par les différents services de l'Etat concernés, la CCC a, par décision du 20 avril 2015, approuvé le PAD "Plan-Conthey-Le Parcouret" et déclaré irrecevable, faute de motivation suffisante, l'opposition de Laurent Coppey.

C.

Par acte du 26 mai 2015, Laurent Coppey a contesté cette décision devant le Conseil d'Etat, requérant préalablement la suspension de la cause, dans l'attente de l'issue de la procédure de recours relative au RPU. Laurent Coppey reprochait essentiellement à la CCC d'avoir fait preuve de formalisme excessif en jugeant son opposition insuffisamment motivée. Il se plaignait également d'une atteinte disproportionnée à son droit de propriété; à cet égard, s'appuyant sur un rapport privé établi par le bureau d'ingénieurs Editech, il demandait la modification et le déplacement de 3 m vers le nord du tracé de la route d'accès en partie prévu sur son bien-fonds.

Par décision du 9 décembre 2015, le Conseil d'Etat a écarté la demande de suspension et rejeté le recours. A la forme, constatant que la CCC était, en dépit de l'irrecevabilité de l'opposition, entrée sommairement en matière sur le fond, le Conseil d'Etat a jugé irrecevable le grief de formalisme excessif. Sur le fond, il a estimé que le tracé de la route reposait sur des choix pertinents du point de vue technique et sécuritaire. Par ailleurs, relevant que, malgré le tracé choisi l'intéressé conservait d'intéressantes possibilités de construire, le Conseil d'Etat a considéré que le PAD respectait le principe de la proportionnalité et la garantie de la propriété, tout en répondant aux buts et principes de l'aménagement du territoire.

Le 2 février 2016, Laurent Coppey a recouru contre cette décision à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du Valais, réitérant à cette occasion sa demande de suspension de la procédure. Par arrêt du 12 août 2016, la cour cantonale a rejeté le recours et classé la demande de suspension. L'instance précédente a tout d'abord estimé que le grief de formalisme excessif n'était pas fondé, tant la CCC que le Conseil d'Etat s'étant penchés sur le fond de l'affaire, en dépit de l'irrecevabilité initiale de l'opposition. S'agissant de la planification litigieuse, tout particulièrement du tracé de la route d'accès, le Tribunal cantonal a estimé que celle-ci reposait sur des motifs soutenables et répondait aux exigences de l'aménagement du territoire; il l'a également jugée conforme au principe de la proportionnalité.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Laurent Coppey demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt attaqué ainsi que la décision de la CCC du 20 avril 2015, l'autorité cantonale étant invitée à faire en sorte que le tracé litigieux soit adapté au plan du 27 avril 2015 établi par Editech. Préalablement, le recourant requiert

que la cause soit suspendue jusqu'à droit connu dans la procédure de RPU Le Parcouret (réf. DH-13-2 RPU), pendante devant la Commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires (ci-après: CCR).

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer. Le Conseil d'Etat se rallie aux considérants de l'arrêt attaqué et conclut au rejet du recours. La CCC renonce également à se déterminer. Quant à la Commune de Conthey elle renvoie aux décisions successives des autorités cantonales sans toutefois prendre de conclusions formelles.

Par ordonnance du 31 octobre 2016, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la demande de suspension de la cause.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF auxquels renvoie l'art. 34 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 ([LAT; RS 700]; ATF 133 II 353 consid. 2 p. 356, 249 consid. 1.2 p. 251). Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Il peut se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection dans la mesure où le terrain dont il est propriétaire est affecté par la planification litigieuse. Il a dès lors qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Pour le surplus, interjeté en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, le recours est recevable au regard des art. 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.

A titre de moyen de preuve, le recourant requiert l'édition du dossier constitué dans la présente cause par le Tribunal cantonal; cette demande est satisfaite, le dossier cantonal ayant été déposé dans le délai imparti à cette fin (art. 102 al. 2 LTF).

Le recourant réclame également la production du dossier constitué par la CCR dans la procédure de RPU DH-13-2, les dossiers communaux concernant le RPU et le PAD et celui lié à la "procédure dans laquelle [le recourant] avait fait valoir une convention de remembrement de gré à gré qui allait exactement dans le même sens que [certaines des

conclusions] de son recours du 9 décembre 2013 à la CCR". Il sollicite enfin la mise en œuvre d'une inspection locale. Ces réquisitions n'ont toutefois pas de portée propre; elles se confondent avec le grief de violation du droit d'être entendu, qui sera traité ci-après, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y donner suite.

3.

Se prévalant de l'art. 29 al. 2 Cst., le recourant dénonce une violation de son droit à l'administration des preuves pertinentes.

3.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment pour le justiciable le droit 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 (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293). Le juge peut cependant renoncer à l'administration de certaines preuves, notamment lorsque les faits dont les parties veulent rapporter l'authenticité ne sont pas importants pour la solution du litige. Ce refus d'instruire ne viole leur droit d'être entendues 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 136 I 229 consid. 5.3 p. 236; 131 I 153 consid. 3 p. 157; sur la notion d'arbitraire: ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62). Il appartient au recourant de démontrer le caractère arbitraire par une argumentation répondant aux exigences de l'art. 42 al. 2 LTF, respectivement de l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62).

3.2 Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat a produit l'intégralité de son dossier, englobant celui de la CCC. Ces dossiers comprenant notamment les plans et le règlement du PAD, la cour cantonale a estimé détenir les éléments nécessaires à l'examen de la cause, sans qu'il ne soit nécessaire d'ordonner la production des dossiers communaux relatifs au PAD. L'instance précédente a considéré qu'il en allait de même de l'édition des dossiers de la procédure de remembrement du secteur, dont elle ne cernait pas l'influence sur l'issue du litige. S'agissant enfin de l'inspection locale, le Tribunal cantonal s'est estimé suffisamment renseigné sur la configuration des lieux par les plans versés au dossier.

3.3 En ce qui concerne en premier lieu les dossiers communaux, le recourant affirme que ceux-ci contiendraient des éléments primordiaux absents du dossier de la CCC. Il ne prend cependant pas la peine de

les désigner ni ne tente d'expliquer en quoi le refus de son offre de preuve serait arbitraire; il n'est à cet égard pas pertinent de se prévaloir du caractère aisément réalisable de la mesure requise pour justifier sa nécessité. L'argumentation du recourant n'est pas plus circonstanciée quant à l'édition du dossier de la CCR: il n'explique pas en quoi celui-ci serait indispensable pour statuer – comme il le prétend – sur la requête d'effet suspensif ou encore sur le fond de la cause; dans ce contexte, il ne soutient d'ailleurs pas que l'adoption du PAD, indépendamment de celle du remaniement parcellaire, heurterait le principe de la coordination ancré à l'art. 25a LAT. Enfin, ses allégations d'ordre général au sujet d'une prétendue pratique des autorités cantonales consistant à écarter systématiquement les requêtes d'inspection locale ne permettent pas de tenir l'appréciation concrète de l'instance précédente – fondée sur la présence de plans au dossier – pour arbitraire.

En définitive, faute de répondre aux exigences de motivation des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, ce grief doit être déclaré irrecevable.

4.

Devant le Tribunal fédéral, le recourant "maintient le grief consistant à reprocher à la CCC d'avoir fait preuve de formalisme excessif en considérant comme non motivée" son opposition.

Ce grief doit d'emblée être déclaré irrecevable. Le recourant ne s'en prend en effet pas réellement à l'arrêt attaqué, comme l'exige l'art. 42 al. 2 LTF (cf. FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, 2^e éd., 2014, n. 30 ad art. 42 LTF et les arrêts cités), mais à la décision de la CCC, ignorant ainsi que le recours cantonal est assorti d'un plein effet dévolutif (cf. art. 110 LTF; ATF 136 II 101 consid. 1.2 p. 104 et les arrêts cités). Il se contente en outre de reproduire de nombreux passages de son recours administratif au Conseil d'Etat du 26 mai 2015 pour conclure, sans réellement fournir d'explication convaincante, que l'arrêt attaqué serait arbitraire (art. 9 Cst.); une telle manière de procéder n'est pas non plus admissible au regard des exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF (cf. ATF 134 II 244 consid. 2.3 p. 247). La critique du recourant se révèle quoi qu'il en soit sans objet, les instances cantonales successives – en dernier lieu et de façon circonstanciée, le Tribunal cantonal – s'étant prononcées sur le fond de la cause (cf. consid. 5.2).

5.

Dans un ultime grief, le recourant demande que le tracé de la route litigieuse soit modifié pour correspondre à celui établi le 27 avril 2015 par le bureau d'ingénieurs mandaté par ses soins. Selon le recourant, cette variante ménagerait la garantie de la propriété et serait conforme au principe de proportionnalité, contrairement au tracé prévu par le PAD. Il soutient encore que ce dernier plan ne répondrait pas aux buts et principes de l'aménagement du territoire.

5.1 Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 [OAT; RS 700.1]).

Le Tribunal fédéral examine librement si les mesures d'aménagement du territoire et les restrictions de la propriété qu'elles supposent respectent le principe de la proportionnalité et répondent à un intérêt public. Il s'impose en revanche une certaine retenue quand il convient de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui (ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 181 et l'arrêt cité; arrêts 1C_253/2013 du 1^{er} novembre 2013 consid. 3.1; 1P.131/2000 du 26 juin 2000 consid. 3c).

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 p. 104 et les arrêts cités).

5.2 Saisi par recours administratif du 26 mai 2015 contre la décision d'approbation de la CCC, le Conseil d'Etat a retenu, s'agissant du tracé routier, que ce dernier avait été réalisé en fonction des contingences techniques et topographiques et qu'il permettait de régler tant le problème de visibilité que celui de l'accès à la route cantonale. Le

Conseil d'Etat a précisé que le PAD avait été étudié afin de garantir la construction optimale des parcelles sises de part et d'autre de la desserte. Il a en revanche considéré que la variante proposée par le recourant lésait de manière trop importante la situation des autres propriétaires du périmètre, de sorte qu'elle ne permettait pas de garantir l'atteinte la moins rigoureuse possible pour l'ensemble des intéressés.

Confirmant la décision du Conseil d'Etat, la cour cantonale a également exclu ce tracé alternatif, considérant que celui-ci n'avait pour seul effet que de privilégier les intérêts du recourant aux dépens des autres propriétaires. Dans ce cadre, l'instance précédente a estimé qu'en dépit du passage de la desserte sur sa parcelle, le recourant conservait d'importantes perspectives de construction; son bien-fonds étant l'un des plus grands englobé dans le périmètre du PAD (2'972 m²), celui-ci subissait une atteinte proportionnellement moins importante que celle dont souffrirait la parcelle n° 2846 (759 m²) en cas de déplacement de la desserte de 3 m au nord. Selon le Tribunal cantonal, cette route d'accès repose en outre sur une base légale suffisante (cf. art. 99 RCCZ et cahier des charges n°2 du RCCZ) et répond à un intérêt public prépondérant dès lors qu'il s'agit d'une mesure nécessaire à desservir les différentes parcelles du périmètre et permettre leur construction conformément aux objectifs du PAD. La cour cantonale n'a enfin mis en évidence aucune violation des prescriptions générales figurant à l'art. 1 LAT ni des principes d'aménagement ancrés à l'art. 3 LAT, s'appuyant à cet égard sur les préavis positifs émis par les différents services de l'Etat compétents.

5.3 Devant le Tribunal fédéral, le recourant ne fait pas valoir que la planification de la nouvelle route ne répondrait pas à un intérêt public ni qu'elle ne reposerait pas sur une base légale suffisante. Il soutient en revanche que le tracé choisi violerait gravement ses intérêts et que la variante qu'il propose permettrait de mieux les préserver. Cela étant, tout comme devant le Tribunal cantonal, le recourant ne prend pas la peine de critiquer sérieusement les choix de planification opérés par les autorités précédentes; il se borne à vanter les mérites de la solution alternative qu'il propose, sans même tenter de contredire le Tribunal cantonal qui a jugé que celle-ci ne répondait qu'à ses seuls intérêts privés. Son recours n'est d'ailleurs pas plus étayé lorsqu'il prétend que le tracé litigieux contreviendrait aux principes de l'aménagement du territoire: alors que le Tribunal cantonal s'est fondé sur les préavis circonstanciés des différents services spécialisés de l'Etat, en particulier ceux émis par le Service du développement terri-

torial (SDT) et le service des routes, le recourant se contente, pour sa part, d'affirmations péremptoires, sans préciser quels seraient les principes prétendument violés. On ne discerne enfin pas en quoi le tracé alternatif proposé par le recourant – consistant en un déplacement de 3 m vers le nord – se différencierait de celui du PAD, quant à sa conformité aux art. 1 et 3 LAT; le recours est d'ailleurs muet à ce sujet.

En définitive, le recourant n'apporte aucun élément permettant de tenir la pesée des intérêts de la cour cantonale, reposant essentiellement sur les circonstances locales, pour contraire à la garantie de la propriété ou aux buts et principes de l'aménagement du territoire; il n'y a dès lors pas lieu de s'en écarter. Le grief doit partant être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

6.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, à la Commune de Conthey, au Conseil d'Etat du canton du Valais et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 11 janvier 2017

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président :


Merkli

Le Greffier :


Alvarez

