

Par arrêt du 31.10.2017 (1C_317/2017), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par X _____ contre ce jugement.

A1 16 256

ARRÊT DU 28 AVRIL 2017

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Patrizia Pochon, greffière,

en la cause

X _____, recourant

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, **CONSEIL COMMUNAL DE M** _____, autre autorité, représentée par Maître N _____

(plan de travaux routiers)

Nouvel arrêt contre la décision du 24 février 2016

Faits

A. Par avis inséré dans le Bulletin officiel n° xx du xxx 2014 (p. xxx), la municipalité de A_____, laquelle a depuis lors fusionné avec celles de B_____, C_____ et D_____ pour former, dès le 1^{er} janvier 2017, la commune de M_____, a mis à l'enquête publique le projet de réaménagement de l'ensemble de l'espace routier de l'avenue E_____ de cette localité, de la modification de l'utilisation routière de cet espace public avec, en particulier, l'installation d'aménagements urbains décoratifs et structurants, de même que la mise en place d'un espace d'information et de rencontre.

Ce projet a notamment suscité l'opposition de X_____, propriétaire d'un immeuble sis à l'avenue E_____, à A_____.

Le 24 février 2016, le Conseil d'Etat a approuvé les plans et documents techniques de novembre 2014 décrivant le projet de réaménagement de l'avenue E_____ sur le territoire de la commune de A_____ (ch. 1), ouvrage déclaré d'utilité publique (ch. 2); il a rejeté, en tant qu'elle était recevable, l'opposition formulée par X_____ (ch. 3), réservé une procédure ultérieure de signalisation routière (ch. 4) et muni cette décision de diverses clauses accessoires (ch. 5).

B. Le 1^{er} avril 2016, X_____ a déféré ce prononcé en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation.

C. L'arrêt d'irrecevabilité que la Cour a porté dans cette affaire le 17 juin 2016 (ACDP A1 16 102) fut partiellement annulé sur recours par le Tribunal fédéral le 18 octobre 2016 (arrêt 1C_334/2016). La Cour cantonale avait considéré que le recours ne répondait pas aux exigences de motivation définies par l'article 48 al. 2 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), applicable par renvoi de l'article 80 al. 1 let. b LPJA, si bien qu'elle n'était pas entrée en matière. Elle avait retenu que le recourant n'avait pas réellement pris la peine de critiquer les considérants de la décision du Conseil d'Etat, ni expliqué en quoi cette autorité avait violé le droit en se fondant sur les rapports et préavis émis par les différents services cantonaux. En particulier, les nuisances sonores avaient été pronostiquées par le Service de la protection de l'environnement (SPE) dans un rapport du 6 janvier 2016, duquel il ressortait que le projet répondait aux prescriptions légales résumées dans ce passage. L'argumentation de X_____ s'était limitée à

avancer une opinion contraire, sans discuter celles du SPE et du Conseil d'Etat, si bien qu'il avait mésusé les règles de motivation. La juridiction fédérale a partagé, sur ce dernier point, l'opinion de la Cour en écartant ce grief.

La juridiction fédérale a, en revanche, censuré l'arrêt cantonal en tant qu'il déniait à X_____ tout intérêt à se plaindre de la violation des règles d'esthétique et à contester la suppression de places de stationnement. Cette opinion a été censurée comme restreignant à l'excès la notion de qualité pour agir, laquelle doit avoir, en droit cantonal, la même portée qu'en droit fédéral. La cause a, en conséquence, été envoyée à la Cour de droit public pour qu'elle statue à nouveau tant sur ces deux points que sur le sort des frais et dépens.

D. Le juge chargé de l'instruction a sollicité, le 18 novembre 2016, de nouvelles déterminations de X_____ et des autorités précédentes.

Le conseil communal s'est déterminé le 15 décembre 2016. X_____ en a fait de même le 19 décembre 2016, avant de répliquer le 9 janvier 2017. Le conseil communal a encore dupliqué le 3 février 2017 (sceau postal).

Le Conseil d'Etat n'a déposé aucune détermination.

Considérant en droit

1.1 Au regard des considérants de l'arrêt fédéral de renvoi, le recours est recevable (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 46 et 48 LPJA).

1.2 En vertu de l'article 61 LTF, les arrêts du Tribunal fédéral acquièrent force de chose jugée le jour où ils sont prononcés. Dans le cas d'un arrêt de renvoi, l'autorité à laquelle la cause est renvoyée doit s'en tenir aux motifs de l'arrêt du Tribunal fédéral (ATF 135 III 334 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 4A_555/2015 du 18 mars 2016 consid. 2.2 et 6B_434/2014 du 24 novembre 2014 consid. 1.3.2 ; ACDP A1 16 148 du 14 novembre 2016 consid. 1.2 ; v. aussi Jean-Maurice Frésard, in : Bernard Corboz et al. [édit.], Commentaire de la LTF, 2^e éd 2014, n. 16 ad art. 61 LTF).

En l'espèce, le Tribunal fédéral a renvoyé la cause à la Cour de céans pour que celle-ci examine le bien-fondé des griefs du recourant liés à la suppression des places de stationnement et à l'intégration dans le paysage et qu'il soit statué sur les frais et

dépens. Partant, le Tribunal cantonal est lié par cette considération du Tribunal fédéral et, d'une manière plus générale, par les faits tels que retenus par l'arrêt de renvoi.

1.3 Après avoir accepté la fusion de leurs communes sous le nom de « Commune de M_____ », le 14 juin 2015, les citoyens de B_____, C_____, A_____ et D_____ ont également adhéré, le 18 octobre 2015, au contrat de fusion proposé par les autorités. Celui-ci prévoit que la commune de M_____ reprend tous les droits et obligations des communes fusionnées (art. 14) et règle leurs affaires pendantes (art. 17).

Cela étant, la commune de M_____ s'est subrogée de plein droit à l'ancienne commune de A_____, avec effet au 1^{er} janvier 2017 (cf. art. 1 al. 3 et 10 al. 1 de la décision concernant la fusion des communes municipales de B_____, C_____, A_____ et D_____, prise en séance du Grand Conseil le xxx 2016, entrée en vigueur le xxx 2016 [cf. B.O. n° xxx du xxx 2016, p. xxx]). Elle dispose ainsi de la qualité de partie (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 6 let. b LPJA).

1.4 Le Conseil d'Etat a déposé ceans le dossier complet de la cause ; la demande du recourant en ce sens est dès lors satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

2. Le recourant soutient que la suppression des places de parc léserait les commerçants du quartier. La nécessité de leur maintien n'aurait, à tort, pas été examinée. En outre, « l'accès à l'avenue E_____ toute entière [...] serait compromis pour les personnes à mobilité réduite ».

2.1 L'article 2 al. 1 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1) précise que les voies publiques sont notamment les routes proprement dites et les places aménagées.

Selon l'article 25 LR, les voies publiques doivent être construites et aménagées conformément aux nécessités techniques et économiques du trafic et d'une manière appropriée à leur classement ; la capacité financière du maître de l'œuvre entre également en considération. L'article 26 LR dispose que, lors de la construction de voies publiques, il faut tenir compte des principes reconnus en la matière, notamment de la protection de la population ainsi que de son milieu naturel et bâti (let. a) ; de la sécurité du trafic (let. b) ; de la protection des utilisateurs, particulièrement les piétons, les cyclistes et les handicapés (let. c) ; des transports publics (let. d) ; de la protection des sites et du patrimoine (let. e) et d'une utilisation mesurée du sol (let. g). Par

ailleurs, la construction, la correction et la réfection des places de stationnement communales sont du ressort des communes territoriales et à la charge de celles-ci (art. 28bis al. 1 LR). Ces collectivités s'acquittent de leurs tâches en cette matière notamment en adoptant des plans d'exécution, comme ceux dont X_____ critique l'approbation (cf. art. 39 LR).

2.2 La construction, la correction et la réfection d'une voie publique cantonale et communale sont réglées par les dispositions de la LR et sont fixées par un projet d'exécution ayant force obligatoire. Ce projet peut être établi par le conseil municipal pour les voies publiques communales (art. 39 al. 1 ch. 2 LR). L'article 39 al. 2 LR précise que le projet d'exécution contient notamment les indications nécessaires concernant les rapports de voisinage entre les propriétaires de la voie publique et les propriétaires fonciers touchés directement ou indirectement par la construction, la correction ou la réfection de celle-ci (let. a) ; les alignements indiquant les distances à observer par rapport aux voies publiques, aux voies de chemin de fer, conduites, cours d'eau, etc. (let. b) ; les plans de situation, le profil normal, les profils en long, les profils en travers et les plans d'acquisition des terrains (let. c) ; les indications éventuelles sur l'aménagement des trottoirs ou de chemins pour piétons le long de la chaussée ou des routes collectrices, sur la concentration des accès en des points de jonction déterminés, l'adaptation aux exigences du trafic, de la configuration des fonds voisins, etc. (let. d).

2.3 Les communes disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant au tracé des voies publiques qui sont de leur compétence. C'est à elles qu'il appartient en particulier de décider s'il se justifie de maintenir une voie publique communale en l'état, de la transformer, de la redimensionner ou d'en construire une nouvelle en fonction des besoins actuels et futurs prévisibles (ACDP A1 12 62 du 4 octobre 2012 consid. 4b et A1 10 169 du 5 novembre 2010 consid. 3b et les réf. citées).

2.4 Le projet contesté prévoit la modification de l'utilisation routière de l'avenue E_____ avec, en particulier, la suppression de plusieurs aires de stationnement public jouxtant directement la parcelle de base du bâtiment dont le recourant est copropriétaire par étages. Le conseil communal projette de substituer à ces places un espace public de rencontre pourvu de gradins et orné de statues de bouquetins.

L'argumentation développée à ce propos par le conseil communal et valablement prise en compte dans la décision querellée table à bon escient sur divers faits dont le recourant sous-estime, à tort, l'importance : la restructuration de l'espace urbain sur

l'avenue E_____ en tenant compte des nouvelles circonstances (réaménagement du centre, considération du parking F_____) tendant à la réalisation d'un aménagement uniforme sur tout le gabarit de la rue, sans délimitation visuelle précise d'une voie de circulation, avec éclairage, mobilier urbain adapté au caractère alpin du site et arborisation adaptée à l'altitude et aux contraintes du lieu, correspond à un véritable intérêt public et aux standards de l'article 25 LR, vu qu'elle permet la création d'un espace de rencontre adapté aux besoins actuels, offrant ainsi à toute la population un cadre de vie plus agréable.

L'on ne saurait suivre le recourant lorsqu'il estime que la suppression des places de parc porterait préjudice aux commerçants du quartier. En effet, X_____ oublie que les principaux intéressés, à savoir les acteurs économiques de l'avenue E_____, se sont montrés favorables au projet. Par ailleurs, le réaménagement prévu permettra un développement urbanistique attractif ; l'avenue E_____ sera rattachée à son funiculaire et les futurs gradins offriront une vue panoramique sur les Alpes valaisannes, redynamiseront le centre de la station et augmenteront son attrait touristique. Ces éléments vont à l'encontre des intérêts économiques des commerçants alentours.

De surcroît, la réduction de places de stationnement nécessaires pour ce projet n'en supprimera qu'un petit nombre, les lieux comportant déjà des parkings, en particulier celui de F_____, situé à moins de 200 mètres de l'avenue E_____ et dont la capacité (200 places) est assez grande pour pallier à cette réduction. A ce propos, le recourant soutient aussi que la suppression desdites places rendrait l'accès à l'avenue E_____ illusoire pour des personnes à mobilité réduite. Or, le plan détaillé de l'aménagement de la place E_____ prévoit le maintien de deux places de stationnement pour personnes avec un handicap, si bien que ce grief est infondé. Puis, le rapport technique du 20 novembre 2014 indique que le revêtement de surface de la route tient compte de l'utilisation de la rue par une population importante de personnes à mobilité réduite, notamment de personnes handicapées en chaises roulantes (proximité de la Clinique G_____), ce qui démontre que ce besoin a bien été pris en considération par la commune lors de l'élaboration du projet litigieux.

En conséquence, l'intérêt général d'un espace public, accessible à chacun et redynamisant le centre de la station, l'emporte sur le maintien des places de stationnement supprimées. Le projet critiqué résiste ainsi aux griefs dirigés contre son intérêt public.

2.5 Reste à savoir s'il ne viole pas le principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 et 36 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse - Cst. ; RS 101) qui exige que les moyens mis en œuvre par l'administration restent toujours dans un rapport raisonnable avec l'intérêt public poursuivi. Ce principe a trois corollaires : une mesure étatique doit être apte à atteindre le but d'intérêt public visé (aptitude), être nécessaire pour que ce but puisse être réalisé (nécessité) et enfin être dans un rapport raisonnable avec l'atteinte aux droits des particuliers qu'elle entraîne (proportionnalité au sens étroit ; cf. Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève/Bâle/Zurich 2011, n. 550 et les réf., p. 187). On rappellera, dans ce contexte, que l'intérêt public au développement touristique d'une commune pèse ordinairement d'un grand poids dans la balance des intérêts en présence (André Grisel, Traité de droit administratif, Vol. I, Neuchâtel 1984, p. 347 et les réf. ; ATF 98 Ib 499 consid. 7).

Ici, il est évident que l'emplacement choisi, central et également proche de l'arrivée du funiculaire, se prête de manière adéquate au réaménagement routier prévu. En effet, la suppression des places de stationnement dégagera la surface nécessaire à la création d'une place publique qui deviendra, de par sa situation et une fois restructurée selon le projet en cause, un espace d'accueil, engageant et fluide, à proximité E_____ du funiculaire et au centre de la station. Le Service des routes, transports et cours d'eau (SRTE) l'a implicitement constaté en préavisant favorablement le projet, le 16 mars 2015, à charge de l'administration communale de demander, avant le début des travaux, une approbation et une homologation des marquages et de la signalisation par la Commission cantonale de signalisation routière (CCSR). Enfin, les objectifs d'aménagement liés à la création d'un espace de rencontre susceptible d'accueillir des manifestations publiques resteraient lettre morte si les places de stationnement litigieuses étaient maintenues. La mesure envisagée est ainsi nécessaire et adéquate. Elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public légitimes poursuivis par la commune de M_____, de sorte que le principe de proportionnalité est respecté, le recourant n'étant au demeurant pas parvenu à démontrer qu'il subirait un quelconque dommage en lien avec le projet envisagé par le conseil communal.

3. Le recourant se plaint de l'intégration des aménagements litigieux dans l'environnement et soulève une violation de la clause d'esthétique.

3.1 D'après l'article 26 let. f LR, lors de la construction de voies publiques, il faut tenir compte des principes reconnus en matière de protection de la nature et du paysage. L'article 3 al. 2 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire

(LAT ; RS 700) énonce que le paysage doit être préservé et qu'il convient notamment de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage. Les mesures d'aménagement doivent tendre à créer et à maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé (art. 1 al. 2 let. b LAT ; ATF 1P.167/2003 du 3 juillet 2007 consid. 4.2 ; cf. aussi Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6^e éd. 2016, p. 326 et 327). Cette disposition n'exige toutefois pas une mise en veilleuse de la créativité architecturale ou un style complètement conservateur, la mise en valeur du paysage par des ouvrages remarquables peut aussi ressortir de ce principe (Pierre Tschannen in : Heinz Aemisegger et al. [édit.], Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Genève/ Zurich/Bâle 2010, n. 50 ad art. 3 LAT).

L'appréciation de l'esthétique d'un projet est fondée sur sa relation avec un ensemble d'une certaine durée, qu'il s'agisse du paysage, d'un site, d'une rue ou d'un quartier. Elle doit reposer non pas sur une approche subjective, mais sur des critères objectifs et systématiques (ATF 114 la 343 consid. 4b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_265/2014 du 22 avril 2015 consid. 4.1). La portée des clauses d'esthétique synthétisée plus haut dépend ainsi avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, l'exigence d'intégration sera plus élevée qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n. 27 ad art. 3 LAT).

3.2 Une construction ou une installation s'intègre dans le paysage lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (Benoît Bovay et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, 4^e éd. 2010, p. 17 ; RVJ 2014 p. 5 et 6). Pour qu'un projet se heurte aux réquisits fédéraux de l'article 3 al. 2 let. b LAT (et/ou de l'art. 26 let. f LR), il doit porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière, qui serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soigneuse des divers intérêts en présence (RDAF 1999 p. 410/415 ; cf. aussi art. 3 al. 1 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire - OAT ; RS 700.1).

3.3 Les autorités locales disposent d'un large pouvoir lorsqu'il s'agit d'examiner l'application de clauses d'esthétique (arrêt du Tribunal fédéral 1C_133/2010 du 4 juin 2010 consid. 2.1 ; RVJ 2014 p. 9 consid. 4.4).

Conformément à l'article 3 al. 1 de la loi d'application du 23 janvier 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LALAT ; RS/VS 701.1), l'aménagement du territoire communal incombe aux communes. Les communes définissent les possibilités d'utilisation des différentes zones d'affectation dans un règlement des zones et des constructions (art. 13 al. 1 LALAT). Ce règlement définit notamment les modalités de la sauvegarde du paysage et des sites ainsi que des ouvrages dignes de protection (art. 13 al. 2 let. f LALAT).

3.4 En l'occurrence, comme cela a déjà été relevé, le projet tend à réaliser un espace public de rencontre avec des gradins orientés sur le panorama des Alpes valaisannes et surmontés de statues de bouquetins, un éclairage, un mobilier urbain et une arborisation adaptés à l'altitude et aux contraintes du lieu. Les plans et photos versés en cause démontrent que le projet dispose d'un rapport réfléchi et voulu avec les caractéristiques du paysage concerné notamment eu égard à la mise en avant de la vue panoramique et de l'existence d'un « fil rouge » (revêtement du sol, éclairage et bouquetins) guidant le piéton tout au long de l'avenue E_____ jusqu'à l'espace de rencontre. En outre, le projet a été préavisé positivement, le 3 mars 2015, par le Service du développement territorial (SDT), car l'aménagement prévu allait dans le sens des principes fixés dans le plan directeur cantonal. Le Service des bâtiments, monuments et archéologie, section patrimoine (SBMA) a, quant à lui, indiqué le 4 mars 2015 n'avoir aucune remarque particulière à formuler au sujet de ce projet qui s'insère dans un quartier pour lequel aucune protection spécifique n'a été instituée.

L'argumentation présentée par le recourant, qui se réfère simplement à « la nécessité de conserver un ensemble architectural et harmonieux avec [l]a région », caractère qui serait incompatible avec « la création d'une fausse colline, qui plus est surmontée de bouquetins », ne permet pas de discerner en quoi la création de l'espace public projeté porterait une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière et serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soigneuse des divers intérêts en présence. En l'absence d'une décision illégale sur ce point, la Cour de céans n'a pas à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale dans ce domaine où elle jouit d'une grande marge de manœuvre.

4. Le recourant estime accessoirement que, dans la mesure où l'installation d'une buvette et de toilettes publiques (« buts principaux du projet ») a été abandonnée, le « reste du plan d'aménagement a donc perdu sa raison d'être ».

En réalité, le conseil communal souhaite réaliser un espace public et réaménager de manière uniforme l'avenue E_____. Il s'ensuit que le projet prévu n'a jamais eu pour unique justification la construction d'une buvette et de toilettes publiques.

5.1 Le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 X_____ supportera les frais de justice fixé, eu égard notamment aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar; RS/VS 173.8), sans allocation de dépens (art. 91 *a contrario* LPJA). Les dépens requis par la commune lui sont également refusés en application de l'article 91 al. 3 LPJA qui commande, en règle générale, de refuser les dépens aux autorités qui obtiennent gain de cause dans un recours, étant précisé que le conseil communal n'a pas expliqué pourquoi il faudrait déroger à cette norme dans la présente affaire.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X_____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à X_____, à M_____, à Maître N_____, pour le conseil communal de M_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 28 avril 2017