

## **Aménagement du territoire Raumplanung**

TCVS A1 06 176

*ACDP du 19 janvier 2007, Y. et consorts c. CE*

### **Plans d'affectation communaux ; équipement des zones à bâtir**

- Réquisits de la qualité pour recourir au sens de l'art. 33 al. 3 LAT (consid. 2).
- Application à une affaire de modification d'un plan de structuration prévu par un règlement communal, mais que la municipalité abandonne pendant la procédure de recours au Conseil d'Etat introduite par des opposants à cette modification; si ces opposants sont des tiers, propriétaires de terrains voisins du périmètre du plan, et si celui-ci n'est pas décisif pour les possibilités de construire dans la zone, les recourants n'ont plus d'intérêt au jugement de leur recours, ni à un constat de la validité ou de l'invalidité du plan (consid. 3).
- Si, parallèlement à cette procédure de recours, les voisins s'étaient opposés à une demande de permis de bâtir sur des terrains inclus dans ce plan de structuration en invoquant des griefs relatifs à l'équipement, ils ne peuvent, non plus, exiger que le Conseil d'Etat continue à examiner leur recours contre la modification du plan de structuration, même si celui-ci a été abandonné parce que le Conseil communal estimait que son périmètre était désormais suffisamment équipé pour passer en zone d'équipement prioritaire (consid. 4).
- Les décisions communales en matière d'équipement ne peuvent généralement donner lieu à recours (consid. 4b).
- Le point de savoir si un terrain en zone constructible est suffisamment équipé (art. 22 lit. B. LAT) peut être examiné dans le contentieux de l'autorisation de bâtir (consid. 4c).
- Sort des frais et dépens de l'instance de recours administratif (consid. 5).

### **Kommunale Zonennutzungspläne ; Erschliessung der Bauzonen**

- Anforderungen an die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 33 Abs. 3 RPG (E. 2).
- Fall einer Änderung eines kommunalen Gestaltungsplans, den die Gemeinde im von den Einsprechern gegen diese Änderung beim Staatsrat eingeleiteten Verfahren aufgibt. Sind diese Einsprecher Eigentümer von in der Nähe des Planperimeters gelegenen Parzellen, und hängen die Überbaumungsmöglichkeiten nicht von diesem Plan ab, haben die Beschwerdeführer kein Rechtsschutzinteresse mehr an der Feststellung der Gültigkeit oder Ungültigkeit des Plans (E. 3).
- Haben die Nachbarn, parallel zu diesem Beschwerdeverfahren, gegen ein Bauvorhaben auf innerhalb dieses Gestaltungsplans gelegenen Parzellen eingesprochen und dabei Rügen betreffend die Erschliessung erhoben, können sie ebenfalls nicht verlangen, dass der Staatsrat ihre Beschwerde gegen die Änderung des Gestaltungsplans weiter prüft, selbst wenn der Gemeinderat diesen in der Meinung aufgab, der betreffende Perimeter sei bereits genügend erschlossen, um in eine vollerschlossene Zone eingeteilt zu werden (E. 4).
- Verfügungen der Gemeinde betreffend Erschliessung unterliegen grundsätzlich nicht der Beschwerde (E. 4b).
- Die Frage, ob ein in der Bauzone gelegenes Grundstück genügend erschlossen ist (Art. 22 lit. B. RPG), kann im Einspracheverfahren gegen die Baubewilligung geprüft werden (E. 4c).
- Kosten und Parteientschädigung im Verwaltungsbeschwerdeverfahren (E. 5).

### **Faits**

A. V. possède, sur le territoire de la commune de X., plusieurs parcelles au lieu-dit A. que le règlement communal de constructions et de zones voté en conseil général le 21 juin 1988 et approuvé en Conseil d'Etat le 28 juin 1989 (RCCZ) range en zone d'habitat individuel coteau sensible (IS) au sens de son article 95, mais dont il diffère l'équipement dans le secteur de L. en application de l'article 65 RCCZ, de sorte que ce secteur n'est pas une zone d'équipement prioritaire régie par l'article 64 (cf. consid. 4b).

En juin 2002, B. SA, sollicite l'approbation d'un plan de structuration (cf. art. 60 RCCZ et consid. 3b ci-après) de parcelles appartenant à V., décision qu'elle obtint du conseil communal le 25 juillet 2002, après une enquête publique demeurée sans opposition.

B. Une demande de modification de ce plan, laquelle prévoyait initialement 10 villas fut ensuite publiée au Bulletin officiel (B.O.) et souleva l'opposition des 3 enfants de Y. qui concluaient, le 31 octobre 2004, à la reconsidération du plan de structuration approuvé en 2002, au respect des prescriptions de la zone IS afin de préserver un des derniers

sites intacts du coteau, et au refus de la modification requise qui permettrait l'implantation injustifiée de constructions dans un ordre contigu. Y. était propriétaire de la parcelle n° 4439, pré et garage de 267 m<sup>2</sup>, qui se trouve au nord du périmètre du plan, au-delà de la route de L., dans la même zone de construction d'équipement différé que les surfaces comprises dans le plan de structuration. Y. avait aussi le n° 25 (8824) du cadastre de Z., qui, bâti d'une villa, jouxte le nord de l'une de ses parcelles sur la commune de X. et fait partie de la zone résidentielle R 30 de celle de Z. Y. a cédé ses parcelles à ses enfants, par acte de partage inscrit au registre foncier le 4 mai 2005.

Par décision du 12 mai 2005, le conseil communal de X. constata que la modification du plan de structuration ne prétérait, ni ne remettait en question le plan adopté en 2002: il adopta la nouvelle assiette d'implantation des bâtiments et décida de ne pas retenir les oppositions formulées notamment par les frère et sœurs Y., citant à ce propos les arguments déposés par le promoteur le 17 février 2005.

C. Le recours déposé par Y. et consorts au Conseil d'Etat le 21 juillet 2005 concluait à l'annulation de la décision communale du 12 mai 2005 notifiée le 22 juin suivant; il invoquait le défaut de motivation du rejet de leur opposition, l'incompétence tenant à l'illégalité de la procédure suivie pour accorder une importante augmentation de l'indice de densité, une mauvaise application des articles 60 et 65 RCCZ, et finalement la méconnaissance des dispositions sur l'équipement de la zone à bâtir et du principe de prévention applicable lors d'un projet de lotissement.

En séance du 7 septembre 2005, le conseil communal de X. nota que la zone d'aménagement différé de A. était maintenant équipée et il décida de la classer en zone d'équipement prioritaire, conformément à l'article 66 RCCZ, observant que le plan de structuration n'était plus obligatoire au sens de l'article 60 let. d RCCZ.

Se fondant sur cette décision, la chancellerie municipale proposa, le 19 octobre 2005, de constater que le recours était devenu sans objet. Nonobstant l'opposition exprimée par les recourants le 10 novembre 2005, le Conseil d'Etat classa ce recours le 30 août 2006, mettant les dépens à la charge de la commune de X. au motif que la décision du 7 septembre 2005 équivalait à un retrait pur et simple de la décision du 12 mai 2005 dont la procédure n'avait, à première vue, pas été menée selon les réquisits de l'article 60 let. c RCCZ.

D. Considérée comme un recours contre la décision du 7 septem-

bre 2005, la détermination du 10 novembre 2005 des recourants a donné lieu à une réponse où la commune de X. estimait, le 1<sup>er</sup> décembre 2005, que ceux-ci n'étaient pas touchés par ce prononcé qui constatait l'équipement du secteur et la nécessité de reconnaître ce dernier comme prioritaire. Dans ses observations du 2 décembre 2005, B. SA s'exprimait au sujet de l'opportunité de l'ouverture à la construction de la zone de A. et doutait que le propriétaire d'un bien-fonds extérieur à un périmètre pût se plaindre d'un changement du degré de priorité ou de questions en relation avec un programme d'équipement de terrains à bâtir. Un nouvel échange d'écritures révéla que les recourants avaient fait opposition, en décembre 2004, à un projet de construction sur la parcelle n° 5452 (zone d'implantation E., selon projet d'implantation et d'organisation du secteur joint à une promesse de vente du 30 juillet 2004) sis à l'extrémité est du périmètre où étaient prévues 11 implantations de villas.

Par décision du 30 août 2006, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours du 10 novembre 2005. Il retint que la législation n'instaure aucun droit d'intervention d'un voisin en matière d'équipement d'un terrain et que le conseil communal examine librement si les conditions du passage d'une zone d'aménagement différé à une zone prioritaire sont remplies. De plus, la décision communale ne modifiait pas le statut constructible de la zone et ne préjugait pas de l'examen qui devrait être effectué à propos de l'équipement d'une parcelle lors d'une demande de permis de bâtir. Dès lors, les recourants n'étaient pas plus touchés que la généralité des administrés par la décision prise et ils pouvaient faire valoir leurs griefs relatifs à l'équipement et à la validité du plan de 2002 dans les procédures d'adoption de plans d'affectation spéciaux et/ou d'autorisation de bâtir à venir.

E. Contre cette décision du Conseil d'Etat qui leur a été notifiée le 7 septembre 2006, Y. et consorts ont recouru céans le 9 octobre 2006 en concluant à son annulation avec suite de frais et dépens à la charge de la commune de X. Ils font valoir que l'autorité attaquée a inexactement constaté les faits en retenant que la commune de X. n'avait pas traité du plan de structuration adopté en 2002, du moment que sa décision déclarait précisément que ce plan n'était plus obligatoire et que cette question importait pour le sort de l'opposition au projet sur la parcelle n° 5452. Eu égard à ce dossier de construction pendant, la discussion sur l'équipement des terrains leur paraît essentielle dans la présente procédure, ce d'autant plus que la commune n'a pas produit de plan d'équipement; ils prétendent que la décision critiquée viole les

articles 11, 12, 14 et 19 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), que le dossier doit être renvoyé au Conseil d'Etat pour décision au fond et, qu'en tout état de cause, les frais de la décision du 30 août 2006 auraient dû être mis à la charge de la commune, comme ceux du prononcé du 19 octobre 2005 qui tirait plus logiquement les conséquences de la révocation statuée le 7 septembre 2005 par la municipalité.

Le Conseil d'Etat propose le rejet du recours le 25 octobre 2006 (...).

### **Droit**

(...)

2. a) En matière d'aménagement du territoire, la procédure de recours est régie par le droit cantonal (art. 25 al. 1 LAT). L'article 33 al. 3 LAT précise que la qualité pour recourir doit être reconnue au moins dans les mêmes limites que par devant le Tribunal fédéral dans le recours en matière de droit public, soit dans la mesure prévue à l'article 89 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110; B. Waldmann/P. Hänni, Raumplanungsgesetz, note 31a ad art. 33 LAT). La procédure de modification des plans d'affectation de zones décrite aux articles 33 ss de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT (LcAT; RS/VS 701.1) remplit ces exigences, la décision communale sur l'opposition pouvant faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat par Y. qui est intervenu durant la procédure antérieure et qui possède un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 37 al. 2 LcAT). Il en va de même des modifications de plans d'affectation qui interviendraient par la voie de l'autorisation de construire dans le cadre fixé par l'article 12 al. 4 LcAT, le recours au Conseil d'Etat étant aussi ouvert à l'opposant qui peut défendre ses droits devant cette autorité (art. 46 al. 1 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions - LC; RS/VS 705.1) s'il est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 44 al. 1 let. a LPJA).

b) La jurisprudence relative à l'article 103 lettre a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, dont l'article 89 al. 1 let. B. et c LTF a pris le relais et qui s'impose en procédure cantonale en vertu de l'article 111 al. 1 LTF (Fr. Bellanger/Th. Tanquerel, Les nouveaux recours fédéraux en droit public, p. 60, 120 et 124), suppose que cet intérêt peut être juridique ou de fait, idéal ou égoïste, moral ou

pécuniaire. Il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il doit cependant être personnel, autrement dit propre à celui qui l'invoque, et direct, c'est-à-dire se relier directement à l'objet de la contestation. Lorsque le recourant n'est pas le destinataire de la décision attaquée, mais un tiers, en particulier un voisin, il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés. Il doit se trouver avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Si sa situation de fait ou de droit peut être influencée par le sort de la cause, l'on doit admettre qu'il dispose d'un intérêt digne de protection. L'admission du recours doit lui procurer un avantage de nature économique, matérielle ou idéale. A défaut d'observation des conditions de l'intérêt personnel et direct, la qualité pour recourir ne peut être retenue, car l'intérêt du recourant à obtenir satisfaction par l'admission de ses conclusions se confond avec l'intérêt général au respect de la loi (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2<sup>e</sup> éd., p. 628). En particulier, le recourant n'a pas qualité pour promouvoir l'intérêt public lorsqu'il ne peut lui-même se prévaloir d'un intérêt digne de protection. Il n'est pas non plus habilité à invoquer une hypothétique atteinte future. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire dans le domaine de la juridiction administrative (ACDP R. du 8 septembre 2006 consid. 3 et les références; arrêt du Tribunal fédéral du 3 janvier 2005 publié in RDAF 2005, p. 345, consid. 3.2, et p. 282 consid. 2a).

3. a) Les recourants prétendent qu'ils ont un intérêt à faire trancher la question de la validité du plan de structuration de 2002 car, dans sa décision du 7 septembre 2005, après avoir retenu que la zone de A. était équipée et qu'elle pouvait être classée en zone d'équipement prioritaire, le conseil communal a constaté que le plan de structuration n'était plus obligatoire au sens de l'article 60 let. d RCCZ. Cette opinion perdrait de vue la demande d'autorisation en cours sur la parcelle n° 5452. Or celle-ci était incluse dans le périmètre de la modification du plan de structuration publiée au B.O. du 22 octobre 2004. La question de savoir si le plan initial subsistait ou non demeurait donc entière et devrait être actuellement tranchée, ne fût-ce que par économie de procédure.

b) La procédure introduite en octobre 2004 qui avait pour but la modification du plan de structuration du 25 juillet 2002 a, en réalité, été abandonnée par la décision communale du 7 septembre 2005, ce qui a conduit au classement du recours du 21 juillet 2005 alors même

que, dans la procédure d'opposition, Y. et consorts demandaient de refuser la modification et de reconsidérer le plan approuvé. La décision de classement du 30 août 2006 n'étant expressément pas mise en cause (détermination du 11 décembre 2006, ad 3), il est douteux que, dans la présente affaire, les recourants puissent se prévaloir d'un intérêt au constat de validité du plan initial auquel ils ne se sont d'ailleurs pas opposés.

A vrai dire, le constat que le plan de structuration n'est pas obligatoire dans un certain périmètre ne porte aucune atteinte particulière aux propriétaires voisins de ce périmètre, et donc aux recourants. En effet, le plan de structuration n'est pas un réquisit de la possibilité de bâtir en zone IS (cf. 60 et 95 RCCZ). Au demeurant, un plan de ce genre se borne à apporter un complément détaillé au plan de zones (art. 60 let. a RCCZ), dans le domaine de l'organisation des espaces non bâtis, des aires communes et des desservances (art. 60 let. B. RCCZ). Il ne pourrait, en revanche, modifier les prescriptions de base de la zone, telles qu'elles ressortent de l'article 95 RCCZ et du tableau du règlement de zones, notamment quant aux caractéristiques des volumes construits, ce qu'admettent les recourants. Enfin, la majoration d'indice n'est pas forcément liée à un tel plan puisque l'article 95, note 16 RCCZ, permet aussi une majoration de même importance pour des cas d'habitat individuel groupé comportant au moins 4 logements, ceci même en l'absence d'un plan de structuration.

Ce constat général ne nécessitait pas de décision de principe sur la validité du plan de structuration de 2002, ce document ne conférant aucun droit aux propriétaires extérieurs au périmètre, le conseil communal demeurant libre de s'en inspirer pour le traitement d'un objet déposé dans le cadre du droit en vigueur et l'opposant libre de contester un éventuel permis de bâtir par tous les moyens ordinaires du droit des constructions. Partant, c'est à juste titre que la décision attaquée retient que les recourants ne possédaient pas un intérêt digne de protection à s'en prendre au constat du 7 septembre 2005 et ne pouvaient exiger une décision à propos du plan de 2002.

4. a) Le deuxième moyen de Y. et consorts tient au fait que le Conseil d'Etat aurait dû entrer en matière sur leurs griefs relatifs à l'équipement du secteur, le conseil communal ayant, d'une part, changé le degré de priorité de la zone le 7 septembre 2005 au vu des équipements réalisés depuis l'adoption du plan de zones et la question de l'équipement étant, d'autre part, déterminante pour le traitement du dossier de construction publié au B.O. n° 51 du 17 décembre 2004.

b) Sous réserve de cas particuliers irrelevantes ici, les décisions que prend la commune à propos de l'équipement des zones de son territoire ne peuvent faire l'objet d'un recours en tant que telles, car elles ne lient que les autorités et ne confèrent aucun droit qu'un propriétaire pourrait opposer à la collectivité (A. Jomini, Commentaire de la LAT, notes 42 et 51 ad art. 19 LAT). Le droit cantonal ne fait pas exception à ces principes lorsqu'il pose que le conseil municipal établit le programme des équipements en la forme d'un document public qui le lie sans conférer des droits ou imposer des obligations aux propriétaires et qu'il actualise en cas de nécessité (art. 14 al. 2 LcAT). Le système d'équipement par étapes, avec changement du degré de priorité en fonction de la situation, tel que le prévoient les articles 64 à 66 RCCZ, correspond à ce que permettait la LAT dans sa teneur au moment de l'adoption du plan de zones (Jomini, op. cit., réf. mentionnées en p. 16 de la note 41); il peut tenir lieu, avec les constats de faits que requiert l'article 66 RCCZ, de programme d'équipement au sens de l'article 19 al. 2 LAT; la décision que porte le conseil communal à ce propos, en tant qu'acte officiel sui generis (Jomini, op. cit., réf. 67 de la note 42; Waldmann/Hänni, op. cit., note 44 ad art. 19) ne peut être contestée par un recours, ce que constate justement la décision entreprise (p. 5), le droit fédéral n'exigeant pas une telle voie et le droit cantonal ne l'ayant pas créée (Waldmann/Hänni, op. cit., note 56). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le degré d'équipement d'une zone ne dépend pas de la production de plans d'équipement, qui relèvent de la législation spéciale et servent à la réalisation des diverses installations (art. 14 al. 4 LcAT; Waldmann/Hänni, op. cit., n° 48 à 51 p. 479); ils ne sauraient être confondus avec le programme d'équipement au sens de l'article 19 al. 2 LAT.

c) Certes, comme le relèvent Y. et consorts le 9 octobre 2006 (p. 7) lorsqu'ils citent le Commentaire LAT relatif à l'article 22 de cette loi, l'équipement d'une parcelle est déterminant pour la délivrance d'une autorisation de construire (art. 22 al. 2 let. b). Ce constat n'ouvre cependant pas une voie de droit contre une décision qui ne peut pas faire l'objet d'un recours comme vu ci-devant. De plus, la procédure du permis de bâtir est précisément adaptée à la vérification de l'exigence relative à l'équipement de la parcelle au vu d'un projet concret (art. 15 al. 2 LC et art. 24 al. 1 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions; RS/VS 705.100) et la solution que l'autorité adoptera dans le cas d'espèce pourra être portée par un recours devant le Conseil d'Etat dans lequel il sera possible d'invoquer tous les griefs liés à la question de

l'équipement (Jomini, op. cit., note 42 ad art. 19 LAT).

C'est, partant, en adéquation avec les faits et sans nulle violation du droit, que l'autorité précédente n'est pas entrée en matière sur le recours du 10 novembre 2005, retenant justement que certains points de la décision du 7 septembre 2005 n'étaient pas attaquables et que, pour le surplus, ce recours était irrecevable en raison du défaut d'intérêt digne de protection de Y. et consorts à contester la décision générale prise par le conseil communal le 7 septembre 2005.

5. Les recourants se plaignent enfin des frais mis à leur charge, alors qu'ils auraient dû, à leur avis, être supportés par la commune de X., tout comme leurs dépens, dans la mesure où c'est elle qui a révoqué sa décision antérieure et pris une nouvelle décision.

Ce raisonnement est exact en ce qui concerne le sort du recours du 21 juillet 2005 qui est devenu sans objet par la décision communale du 7 septembre 2005; à cet égard les recourants n'ont pas eu à supporter de frais et ont obtenu des dépens que le Conseil d'Etat a mis, le 30 août 2006, à la charge de la commune de X. dans sa décision de classement. Pour le recours du 10 novembre 2005, la commune de X. n'a nullement révoqué sa décision et les recourants ont succombé dans leurs conclusions et arguments, ainsi qu'en témoigne la décision du 30 août 2006 confirmée ci-dessus. C'est donc conformément à l'article 89 al. 1 LPJA que les frais de ce prononcé d'irrecevabilité ont été mis à charge des recourants et que les dépens leur ont été refusés, la prévision de l'article 91 al. 1 LPJA n'étant pas remplie.