

TCVS A1 07 4

ACDP du 30 mars 2007, Y. c. CE

Plan d'aménagement détaillé (PAD)

- Réquisits de leur adoption par le biais de la procédure d'autorisation de bâtir prévue à l'art. 12 al. 4 LcAT (consid. 2a-b).
- Si le plan d'affectation voté par le législateur communal l'autorise, des majorations de l'indice d'utilisation peuvent être accordée par un PAD (consid. 2c).
- L'art. 12 al. 4 LcAT prévoit une sorte de délégation de compétence législative en faveur du conseil communal; si, au stade de l'adoption du plan d'affectation contenant une délégation de genre, les droits de participation et d'information garantis par l'art. 4 LAT ont été respectés, ils n'ont pas à être à nouveau exercés dans la procédure d'adoption d'un PAD dans la procédure de l'art. 12 al. 4 LcAT (consid. 3a).

- Portée d'une norme communale disposant qu'un PAD doit être adopté en concertation avec les propriétaires concernés (consid. 3b).
- Relations entre les procédures prévues à l'art. 12 al. 4 LcAT et des procédures de remembrement ou de rectifications de limite (cf. art. 20 LcAT; consid. 4).
- Exigences de coordination à respecter à cet égard (consid. 5).

Detailnutzungsplan (DNP)

- Voraussetzungen, damit der DNP gemäss Art. 12 Abs. 4 kRPG über das Baubewilligungsverfahren angenommen werden kann (E. 2a-b).
- Erlaubt es der vom kommunalen Gesetzgeber angenommene Zonennutzungsplan, sind Erhöhungen der Ausnützungsziffer über einen DNP möglich (E. 2c).
- Art. 12 Abs. 4 kRPG sieht eine Art Delegation der Gesetzgebungskompetenz an den Gemeinderat vor. Enthält der Zonennutzungsplan bei seiner Annahme eine solche Delegation, sind die in Art. 4 RPG enthaltenen Mitwirkungs- und Informationsrechte gewahrt worden und können bei der Genehmigung des DNP im Verfahren gemäss Art. 12 Abs. 4 kRPG nicht mehr ausgeübt werden (E. 3a).
- Tragweite einer kommunalen Bestimmung, wonach ein DNP im Einvernehmen mit den betroffenen Eigentümern zu erlassen ist (E. 3b).
- Verhältnis der Verfahren gemäss Art. 12 Abs. 4 kRPG zu den Verfahren betreffend Landumlegung und Grenzregulierung (vgl. Art. 20 kRPG; E. 4).
- Diesbezügliche Koordinationspflichten (E. 5).

Faits

A. Le règlement de constructions et des zones, voté en assemblée primaire de X. le 17 mars 2000 et approuvé par le Conseil d'Etat les 13 juin et 27 novembre 2001 (RCCZ), range en zone résidentielle R20 (art. 32 ss RCCZ) le secteur de V., soit une surface de plus de 40'000 m² localisée à l'ouest du village et au sud de la route qui relie ce village à Z. Ce périmètre fait de plus partie des zones à aménager au sens de l'article 54 RCCZ pour lequel la municipalité a élaboré un cahier des charges (art. 179; PL) qui fixe les principes de l'aménagement recherché (maintien d'une surface libre de construction au sud-est, limitation de nouveaux accès) et qui prévoit des mesures d'aménagement telles que la structuration du parcellaire et l'établissement d'un plan d'aménagement détaillé (PAD). Ce PAD doit, aux termes du cahier des charges, être établi par la commune en concertation avec les propriétaires; des rectifications de limites seront nécessaires pour implanter les constructions le long de la route en amont et les surfaces striées sur le croquis accompagnant le cahier au sud du périmètre demeureront libres de construction dans un but de transition avec la zone de protection de la nature (art. 87 RCCZ) qui longe tout le sud du secteur et

comprend la colline de V. Avec un tel PAD, une augmentation de l'indice de base de 0,20 pouvait être accordée sous les conditions prévues à l'article 158 al. 1 RCCZ.

L'article 170 al. 8 RCCZ dispose que la procédure ordinaire d'autorisation de construire est applicable lorsque le projet de plan d'aménagement détaillé respecte les prescriptions de ce règlement, la procédure instaurée par les articles 33 ss de la LcAT régissant tous les autres cas. L'article 12 al. 4 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT; RS/VS 701.1) opère la même distinction selon que le plan d'affectation spécial respecte les prescriptions du PAZ, auquel cas la procédure est régie par la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC; RS/VS 705.1), et les autres cas dont l'adoption suit la procédure des articles 34 ss de cette même LcAT.

B. Sur la base des documents élaborés par le bureau qu'elle avait mandaté, l'administration communale de X. a mis à l'enquête publique le plan d'aménagement détaillé de V. et son règlement par avis au Bulletin officiel (B.O.), signalant que ce PAD, qu'elle avait accepté le 19 mai 2005, était conforme au RCCZ et au cahier des charges approuvé par le Conseil d'Etat.

Y., propriétaire depuis le mois d'août 2004 de la parcelle n° 3113, dont 1321 m² de forêts et 6153 m² de prés, a formé opposition le 13 juin 2005. Il contestait la procédure choisie eu égard à l'augmentation d'indice prévue, déplorait l'absence de concertation avec les propriétaires touchés, ainsi que la menée en parallèle d'une procédure de remembrement, et s'insurgeait contre le sacrifice d'environ 3'000 m² de sa parcelle qui devraient être affectés à de la détente, alors qu'existait déjà dans le secteur de S. une zone suffisante vouée aux activités récréatives.

Le 25 août 2005, le conseil communal de X. rejeta l'opposition de Y., retenant que la procédure choisie était correcte malgré l'augmentation de l'indice, que les droits d'information des propriétaires avaient été respectés par la séance organisée le 1^{er} décembre 2004 dans le cadre de la préparation du remembrement et que les réductions de surfaces correspondaient aux caractéristiques des divers secteurs que comportait le périmètre aménagé.

C. Le 29 octobre 2006, après avoir reçu copie du prononcé en force de la Commission de recours en matière de remembrement du 15 décembre 2005 qui statuait sur le recours que lui avait adressé Y.

contre la décision communale du 22 avril 2005 ordonnant d'office le remembrement urbain de V., le Conseil d'Etat rejeta le recours de celui-ci contre l'adoption du PAD. Il retint que ce plan et le règlement du secteur restaient dans le cadre tracé par le cahier des charges et par les dispositions ordinaires du RCCZ, y compris pour ce qui avait trait à la densité: c'était donc à juste titre que la commune avait choisi la procédure de l'autorisation de bâtir, plutôt que celle des articles 34 ss LcAT. A bon droit, la commune avait admis que la séance organisée le 1^{er} décembre 2004 pour l'introduction de la procédure de remembrement respectait le droit de participation des propriétaires. Le conseil communal étant compétent à la fois dans la procédure de remembrement et dans celle d'aménagement détaillé, le principe de coordination avait été correctement appliqué et n'avait en tout cas pas abouti à des décisions contradictoires. De la nécessité d'intervenir sur le parcellaire, le Conseil d'Etat déduisit que l'analyse communale qui a débouché sur la procédure de remembrement était compatible avec le cahier des charges de la zone à aménager et que les restrictions qui résulteraient en finale pour la parcelle n° 3113 ressortiraient des choix du remembrement, mais ne faisaient pas obstacle à la planification de zone décidée par la commune.

D. Recourant devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal le 16 janvier 2007, Y. conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de ce prononcé. Il soutient à nouveau que l'augmentation d'indice permise par le PAD n'est pas compatible avec la réglementation spécifique aux cahiers des charges et doit suivre la procédure ordinaire de révision du PAZ pour garantir l'exercice des droits des citoyens. Le choix de la voie du remaniement urbain par opposition à la rectification de limite retenue en 2001 dans le PAZ lui paraît aussi devoir recueillir l'aval de l'assemblée primaire. Contrairement au but recherché par l'instrument du remembrement urbain, sa parcelle, au lieu d'être revalorisée serait démembrée de manière incompatible avec la garantie de la propriété. Y. reprend enfin son grief tiré de l'absence de concertation, la séance organisée au début du remembrement étant insuffisante au vu du choix communal qui méconnaîtrait les exigences de coordination; il souligne aussi que les choix qui se font en une seule étape dans la planification des zones postulent un respect tout particulier des droits des propriétaires.

Les 7 et 12 février 2007, le Conseil d'Etat et le conseil communal de X. ont conclu au rejet du recours.

Droit

(...)

2. a) Le RCCZ prévoit, dans la zone en cause, un indice de 0.20, sous réserve de la fixation définitive de cet indice par un PAD. Celui de V. prévoit à l'article 8 de son règlement un indice de base de 0.25 avec possibilité de l'augmenter à 0.30 dans les cas d'unités contiguës ou en terrasse. Le recourant conteste que ce PAD ait suivi la procédure correcte et demande que la procédure ordinaire de modification du plan d'affectation des zones, qui assure une large participation de la population locale, soit mise en œuvre.

b) Suivant l'article 12 al. 4 LcAT qu'a utilisé la commune pour aboutir à sa décision du 5 septembre 2005 confirmée par le Conseil d'Etat, les plans d'affectation spéciaux qui respectent les prescriptions du plan d'affectation général et du règlement des constructions peuvent être adoptés par la voie de la procédure ordinaire d'autorisation de construire (cf. fiche A.5/2 du plan directeur cantonal). Sont dans les autres cas applicables les articles 34 ss LcAT, qui fixent la procédure d'élaboration, d'adoption, de modification, de révision et d'abrogation des plans d'affectation. Cette réglementation repose sur l'idée qu'il n'est pas nécessaire de soumettre une seconde fois à l'assemblée primaire (ou au conseil général) une réglementation dont cette assemblée ou ce conseil ont déjà admis le principe lors de l'adoption du plan d'affectation général (cf. BSGC de mars 1986, p. 199). Ont ainsi pu suivre cette procédure des plans qui concrétisaient le droit de rang supérieur exprimé dans le plan de zones ou définissaient le contenu du plan de quartier que le RCCZ imposait (ACDP X. du 16 janvier 2003 consid. 6.2), mais pas des réglementations qui dérogeaient profondément aux prescriptions ordinaires la zone (ACDP A du 24 juin 1994 consid. 3c) ou qui fixaient des normes que le plan général n'arrêtait pas lui-même, voire dont il avait concrétisé les modalités dans un plan spécifique qui prévoyait aussi les modalités pour s'en écarter ponctuellement (ACDP P. du 22 octobre 2004 consid. 3 b-d).

c) Dans le cas particulier, la prescription d'affectation particulière du secteur de V. le range en zone résidentielle R 20 de densité 0.20, le cahier des charges de cet aménagement prescrivant que le PAD à établir fixera de manière définitive l'indice d'utilisation du sol. L'article 158 RCCZ prévoit en outre la possibilité d'accorder, sous diverses conditions, une augmentation de l'indice dans le cadre de l'établissement d'un plan d'aménagement détaillé ou de la réalisation de

constructions en contigu (al. 1 et note 12 du tableau des zones - art. 178 - qui retient une majoration de l'indice de base à 0,25 pour la construction groupée). Aussi, l'article 8 al. 1 du PAD qui fixe l'indice de base à 0,25 est-il conforme au cahier des charges qui impose pareille détermination et au système général de l'article 158 qui permet une majoration dans une telle hypothèse; le rappel de la majoration à 0,30 qui est envisageable en présence d'unités contiguës (art. 8 al. 2) ne représente ainsi pas une double majoration particulière au PAD ni une dérogation, mais uniquement la concrétisation des dispositions ordinaires du RCCZ au vu des objectifs assignés au secteur à l'ouest du village, compte tenu de la nécessité de grouper les constructions dans ce périmètre et de maintenir libre le replat sud.

La différence entre les affectations prévues par l'îlot joint au cahier des charges et les zones d'affectation mises sur pied par le PAD (art. 7 et 8 al. 3) n'est pas significative, sauf à relever que l'aire initiale à laisser libre de constructions ne s'est pas entièrement concrétisée dans une zone de détente, ce qui est tout particulièrement favorable au propriétaire de la parcelle n° 3113 dont environ les 3/4 de la surface se trouvaient originellement condamnés à demeurer non bâties. De ce fait, le PAD ne représente nul bouleversement d'importance, une zone de détente appropriée (l'espace de verdure attractif au sens de l'art. 1 al. 2 du PAD) prolongeant justement la zone ordinaire de protection de la nature constituée des deux collines qui rendent, pour l'essentiel, la partie plane inadaptée à la construction. Sous ces aspects, le conseil communal a justement suivi la procédure de l'autorisation de construire pour mettre sur pied le PAD comme le lui proposait le rapport justificatif du 28 avril 2005 (p. 5).

3. a) Ce constat suffit à écarter le grief tiré des possibilités de changements qu'aurait pu induire le père du recourant devant l'assemblée primaire de X. pour la défense du n° 3113 dont son propriétaire actuel prétend que la moitié lui sera quasiment expropriée: en décidant que le secteur PL ferait l'objet d'un PAD et que, si ce dernier respectait le RCCZ - ce qui est le cas - la procédure d'autorisation de construire était applicable, le législatif communal a clairement, au moyen de l'article 170 al. 8, délégué cette compétence au conseil communal de manière conforme au droit cantonal dont il reprend les termes (art. 12 al. 4 LcAT). Eu égard à l'information et la participation de la population qui a présidé à l'adoption du RCCZ et aux prescriptions de base des zones à aménager (art. 4 LAT), les étapes formalisées aux articles 33 et 34 LcAT sont superflues pour la transposition

des modalités retenues par le cahier charges. Au reste, le dossier a suivi les étapes ordinaires du droit des constructions (art. 36 et 45 LC notamment) qui ont permis aux propriétaires concernés de défendre tous leurs droits et d'obtenir une décision sur les arguments qu'ils ont estimé utiles de soulever: le système légal n'en exige pas davantage (ACDP X. précité consid. 6.2 à 6.4).

b) Le cahier des charges PL dispose que le PAD sera établi par la commune en concertation avec les propriétaires. La réglementation communale ne dit pas ce qu'il faut comprendre par concertation. Le langage courant rattache ce vocable au «fait de se concerter» ou de trouver un accord, à une entente entre des personnes qui poursuivent un même but, voire à une politique de consultation des intéressés avant toute décision (cf. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Grand Robert, 1985, p. 782). Compte tenu des affectations retenues dans le RCCZ pour l'îlot à aménager, de leur localisation et des caractéristiques de la zone R20 telles que définies par le RCCZ, l'on ne saurait dire que le conseil communal a méconnu l'exigence de concertation puisqu'il a, pour ce périmètre, organisé une séance d'information générale le 1^{er} décembre 2004, procédé à l'enquête du remembrement urbain le 19 novembre 2004, répondu à l'opposition déposée dans cette procédure, mis à l'enquête le PAD le 3 juin 2005 et statué le 25 août 2005 sur la seule intervention survenue durant l'enquête publique. Tous ces éléments ne contredisent en tout cas pas l'objectif de concertation voulu par le cahier des charges, qui ne saurait aboutir au transfert de l'élaboration du projet aux propriétaires, comme le demandait Y. le 13 juin 2005 alors que l'établissement du PAD est confié à la commune, ni occulter le fait que les modalités retenues correspondent vraisemblablement au résultat qui aurait découlé d'une concertation plus étendue, aucun autre propriétaire n'ayant contesté les solutions proposées par le PAD ou le RPU et la législation n'exigeant nulle part l'assentiment de tous les propriétaires comme préalable de la décision d'affectation.

4. a) Se fondant entre autres sur l'article 20 de la LAT, le recourant conteste le remembrement d'office choisi par le conseil communal de X. en lieu et place des rectifications de limites dont le cahier des charges du secteur de V. prévoit la mise en œuvre pour aboutir à ce que le parcellaire permette l'urbanisation de tous les terrains à bâtir.

b) La disposition invoquée par Y. ne place cependant pas au même niveau le plan d'affectation et le remembrement, ce dernier n'étant au fond qu'un moyen à mettre en œuvre lorsque la réalisation du plan exige l'utilisation de cet instrument. Quant aux définitions et à la procédure, le droit fédéral renvoie au droit cantonal, la doctrine relevant que le moyen du remembrement est généralement utilisé pour réserver le terrain nécessaire aux équipements qui découlent de la planification retenue (cf. A. Jomini, Commentaire de la LAT, note 2 ad art. 20). La LcAT, qui définit les remembrements et rectifications de limites en ses articles 17 et 18, renvoie pour l'essentiel à la législation spéciale, à savoir à la loi 16 novembre 1989 sur le remembrement et la rectification de limites (LRR; RS/VS 701.2). Dans ce cadre, le remembrement de terrain est élaboré en vue de permettre pour l'ensemble des propriétaires une meilleure utilisation du sol et d'assurer une réalisation judicieuse des plans d'affectation de zone; en règle générale, il est lié à la délimitation simultanée de surfaces pour un besoin public (art. 5 LRR et fiche A.5/2, p. 2). La rectification de limites a pour effet de modifier, dans l'intérêt d'une utilisation rationnelle du sol, le tracé des limites entre fonds voisins (art. 57 ss LRR).

c) Il ressort de ces principes que le choix opéré dans la planification d'une zone ne dicte pas automatiquement le moyen à mettre en œuvre au niveau du parcellaire, la rectification étant utilisée lorsque le tracé d'une limite complique ou rend impossible l'utilisation rationnelle d'un bien-fonds au moins, alors que le remembrement sera choisi lorsqu'il s'agit d'intervenir sur tout le secteur pour réaliser judicieusement la planification et introduire les équipements publics (art. 12 ch. 2 et 33 al. 2 LRR). En l'espèce, il apparaît que la planification nécessite des interventions sur tout le périmètre, pour distribuer les nouvelles parcelles qui résulteront des déductions opérées afin de créer la zone de détente et de réaliser le nouvel accès routier R2 et le chemin piéton C1. De tels objectifs ne peuvent être atteints par le seul outil de la rectification de limites et c'est à juste titre que la commune a ordonné le remembrement urbain d'office (RPU), décision en force au vu du prononcé porté le 15 décembre 2005 par la Commission cantonale de recours en matière de remembrement saisie par Y.

L'intervention sur le parcellaire n'étant qu'un moyen de réaliser la planification finalement retenue, le choix fait à ce propos par le législateur communal dans le cahier des charges ne saurait faire obstacle à la mise en œuvre de l'outil le plus adapté dans le cas d'espèce, ni à plus forte raison dicter le mode de procéder pour arrêter les détails de la planification.

Le grief tenant à un changement essentiel introduit dans le PAD par la substitution du RPU à la rectification de limite est dès lors infondé, tout comme l'argument tiré de la participation financière communale au remembrement d'office, condition dont l'examen ne relève pas du droit des constructions ou de celui de l'aménagement du territoire.

d) D'éventuelles dévalorisations qui résulteraient du remembrement ne peuvent être examinées présentement car elles relèvent des documents et étapes de réalisation du remembrement (cf. p. ex. art. 42 al. 1 LRR). Dans ce cadre, Y. aura tout loisir de formuler ses vœux sur la contenance de sa ou de ses futures parcelles et la nouvelle route R2 équivaldra à un réel équipement de toute la partie inférieure du secteur où se trouve l'essentiel des surfaces du recourant que le cahier des charges rangeait en aire à laisser libre de construction. La décision du conseil communal du 19 mai 2005 qui adopte le PAD en cause ne lui est en tout cas pas dévantageuse. Sa décision antérieure d'ordonner le remembrement d'office était tout au contraire indispensable à la réalisation judiciaire des choix opérés par ce plan.

5. a) Le recourant fait encore valoir les risques liés à l'introduction de deux procédures, celle du PAD et celle du RPU qui pourraient aboutir à des décisions contradictoires, voire empêcher la réalisation de la planification décidée.

b) L'exigence de coordination qui s'impose de manière générale aux autorités dans toutes leurs activités ayant des effets sur l'aménagement du territoire en vertu des articles 1 al. 1 LAT et 2 al. 1 let. e LcAT vaut également entre le remembrement et la procédure d'établissement du plan d'affectation (ACDP X. précité consid. 9; B. Waldmann/P. Hänni, Raumplanungsgesetz, notes 9 ss ad art. 20; P. Zen-Ruffinen/Chr. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, n° 834). Ce but n'impose toutefois pas de fondre en une seule procédure les deux opérations. Dans le cas de remembrements qui portent sur des terrains à bâtir, la règle veut que les éléments fondamentaux de la planification soient adoptés préalablement à l'attribution des biens-fonds selon le nouvel état: c'est en effet sur la base du plan d'affectation ainsi que du plan d'équipement que la forme, la dimension et la situation des parcelles constructibles pourront être déterminées (F. Jomini, op. cit., note 19 ad art. 20 LAT).

c) Dans le cas particulier, ces principes sont respectés du moment que la seule décision prise à ce jour en matière de RPU est celle du principe du remembrement d'office et que toutes les décisions ultérieures,

y compris l'attribution des nouveaux biens-fonds, pourront et devront tenir compte du présent PAD. Les étapes successives du RPU n'induisent donc pas le risque de décisions contradictoires puisqu'elles interviendront postérieurement à l'adoption du plan d'affectation. Eviter ce risque n'implique pas non plus d'effectuer toutes les opérations dans la procédure du PAD, qui est le préalable au remembrement mais n'est pas conçu pour mener les opérations pratiques qui, dans cette deuxième procédure, contribueront à réaliser la planification décidée. Les objections de principe tirées du défaut de coordination ne tiennent dès lors pas et le dossier montre qu'au contraire tout est entrepris pour conduire in concreto à une réalisation judicieuse de l'aménagement décidé et pas seulement à prévoir l'utilisation plus rationnelle de l'une ou l'autre parcelle du périmètre.

Il en découle le rejet du recours, Y. n'ayant pas démontré que la décision du Conseil d'Etat violait le droit ou que cette autorité a statué en méconnaissance de faits pertinents (art. 78, 79, 80 al. 1 let. e et 60 al.1 LPJA).