Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.469/2004 /col

Arrêt du 30 novembre 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Féraud.
Greffier: M. Kurz.

Parties
A._____,
Hoirie B._____,
recourants, représentés par Me Léo Farquet, avocat,

contre

Commune de Massongex, 1869 Massongex, représentée par Me Jean-Charles Bornet, avocat,
Conseil d'Etat du canton du Valais, 1950 Sion, représenté par le Département des transports, de l'équipement et de l'environnement du canton du Valais, Service administratif et juridique, Section juridique, bâtiment Mutua, Rue des Cèdres, 1951 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais,
Cour de droit public, Palais de Justice,
avenue Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet
art. 9 Cst. (approbation du projet de route communale de la zone de "Fin-Derrey"),

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais du 28 mai 2004.

Faits:
A.
Le 25 avril 2003, A._____ et les hoirs de feu B._____ (ci-après: les propriétaires) ont déposé une demande d'autorisation de construire une route destinée à desservir les parcelles n°332 et 16 du cadastre communal de Massongex, dont ils sont respectivement propriétaires. La parcelle n°332 est située en zone 2a et fait l'objet d'un projet de plan de quartier. La parcelle n°16 est située en zone 2b et fait l'objet d'un plan d'aménagement détaillé (PAD) homologué le 6 septembre 2001 par le Conseil d'Etat valaisan. La route projetée prolongeait, entre les deux parcelles, la route existante.
Le 22 mai 2003, le Conseil municipal de Massongex a refusé d'entrer en matière sur cette demande. Selon l'art. 19 al. 2 LAT, l'équipement était une tâche publique. La route était en l'occurrence prévue dans le PAD pour la zone 2b. Le projet d'exécution était de la compétence du Conseil municipal, et il n'y avait pas lieu d'autoriser les propriétaires à réaliser eux-mêmes l'équipement. Les propriétaires ont recouru contre ce prononcé auprès du Conseil d'Etat.
B.
Le projet définitif de construction de la route communale de la zone de "Fin-Derrey" a été mis à l'enquête publique le 4 juillet 2003, avec la demande d'appel à contribution de plus-value. Il comprend la route proprement dite, d'une longueur de 103 m et d'une largeur moyenne de 5 m, en impasse, et la réalisation de diverses infrastructures (eau potable, égouts, électricité, etc.). Il a suscité l'opposition, notamment, des propriétaires. Ceux-ci estimaient qu'il n'y avait pas de plan d'alignement permettant d'exproprier les biens-fonds nécessaires à la réalisation de l'ouvrage; ils critiquaient le mandat donné à un bureau d'ingénieurs pour l'étude et la réali-

sation de la route; ils mettaient en cause la justification du projet et son utilité publique, compte tenu de l'accès existant et du projet déposé par les propriétaires; les alignements prévus ne correspondaient pas au PAD; les raccordements devaient se faire d'entente avec le mandataire des propriétaires.
Le 18 août 2003, le Conseil communal a décidé de rejeter les oppositions; le dossier a été transmis au Département cantonal des transports, de l'équipement et de l'environnement (DTEE).
C.
Par arrêté du 28 janvier 2004, le Conseil d'Etat vaudois a approuvé, sous diverses conditions, le dossier relatif à la construction de la route communale, déclarant les travaux d'utilité publique; les oppositions ont été rejetées. L'attribution du mandat d'étude était de la compétence de la commune, à qui il appartenait d'aménager les dessertes utiles au développement de la zone à bâtir. Le projet était justifié par un intérêt public suffisant, s'agissant d'offrir de bonnes conditions d'accès et de sécurité. L'emprise était limitée (675 m2), l'acquisition des terrains devant faire l'objet d'une procédure ultérieure. Le Conseil d'Etat a simultanément rejeté, dans la mesure où il conservait un objet, le recours dirigé contre le refus d'entrer en matière sur le projet présenté par les propriétaires. La volonté communale d'aménager la route de quartier avait été manifestée dès 1997; elle correspondait aux dispositions impératives de la LAT.
D.
Par arrêt du 28 mai 2004, la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan a rejeté le recours formé par les propriétaires. Les deux projets de route comportaient des tracés similaires, de sorte que les griefs relatifs au respect de la réglementation sur les constructions, du PAD et du principe de la proportionnalité étaient irrelevants. La route devait desservir un secteur à forte densité, dans le prolongement du tronçon réalisé en 1989; elle devrait se poursuivre ultérieurement vers les parcelles n°394 et 395 et s'achever par une installation de retournement; lors du dépôt de la demande d'autorisation de construire, le bureau d'ingénieurs avait déjà été mandaté par la commune pour réaliser le projet; même si l'attitude de la commune n'était pas à l'abri de toute critique, les conditions de l'art. 19 al. 3 LAT n'étaient pas remplies et il n'y avait pas de raison de faire réaliser cet accès par les propriétaires privés. La jonction des causes par le Conseil d'Etat était justifiée et ne portait pas préjudice aux recourants. Les alignements mentionnés dans le PAD en vigueur étaient respectés.
E.
A._____ et l'hoirie B._____ forment un recours contre ce dernier arrêt. Ils en demandent l'annulation, avec suite de frais et dépens.
La cour cantonale a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours, sans observations. La commune de Massongex conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable; elle demande des dépens.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la qualification juridique et la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 130 II 388 consid. 1 p. 389).
1.1 Les recourants ne précisent pas s'ils entendent agir par la voie du recours de droit administratif ou de droit public. Même s'ils invoquent l'art. 114 al. 1 OJ, ils se plaignent essentiellement d'arbitraire et de violation du principe de la bonne foi (art. 9 Cst.), et ne font valoir aucune violation du droit fédéral au sens de l'art. 104 let. a OJ. L'arrêt attaqué confirme d'une part la planification relative à une route communale, et d'autre part le refus d'entrer en matière sur une autorisation de construire. Seul le recours de droit public pour violation des droits constitutionnels est ouvert (cf. aussi l'art. 34 al. 1 LAT).
1.2 Le recours est formé en temps utile contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 et 89 al. 1 OJ). Les recourants ont qualité pour agir (art. 88 OJ).
1.3 Les recourants mêlent les critiques relatives à l'exercice du pouvoir d'appréciation (art. 104 let. a OJ) et d'autres griefs d'ordre constitutionnel. S'agissant d'un recours de droit public, seuls ces derniers sont recevables, pour autant toutefois qu'ils soient suffisamment motivés (art. 90 al. 1 let. b OJ).
2.
Les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir arbitrairement confirmé la jonction des causes opérée par le Conseil d'Etat, alors que les parties en présence et les motifs invoqués étaient différents. Le Conseil d'Etat se serait ainsi dispensé d'examiner toute une série de griefs - en particulier la conformité au PAD -, abusant de son pouvoir d'appréciation.
2.1 Le recours de droit public ne peut être formé que contre la décision de dernière instance cantonale (art.

86 OJ). Ainsi, dans la mesure où le grief est dirigé essentiellement contre la décision du Conseil d'Etat, il est irrecevable.
2.2 Au sujet de la jonction des causes, la cour cantonale a constaté que tant les oppositions que le recours visant le refus d'entrer en matière étaient de la compétence du Conseil d'Etat; ils se rapportaient au même tronçon routier et concernaient les mêmes parties; les recourants n'étaient pas lésés, car même si la commune était entrée en matière sur la demande d'autorisation de construire, le projet de route communale aurait rendu caduc celui des recourants; la jonction des causes était également avantageuse financièrement puisque les frais de la cause avaient été mis entièrement à la charge de la commune.
Les recourants se contentent de relever les différences quant aux parties et aux griefs soulevés dans chacune des procédures. Ils estiment que l'arrêt cantonal serait insuffisamment motivé, alors que les considérations rappelées ci-dessus permettent manifestement de comprendre pourquoi les griefs des recourants ont été écartés. En outre, les recourants ne tentent pas de démontrer (comme l'impose l'art. 90 al. 1 let. b OJ) quelle disposition du droit cantonal de procédure serait violée, et dans quelle mesure les considérants de la cour cantonale seraient arbitraires. En particulier, on ne voit pas en quoi ils auraient été lésés par la décision de jonction des causes: même si le Conseil d'Etat avait effectivement omis d'examiner certaines questions, cela ne résulte pas de la décision de jonction; les recourants pouvaient d'ailleurs se plaindre d'une violation de leur droit d'être entendus, ou reprendre directement devant la cour cantonale les griefs prétendument non traités par le Conseil d'Etat, sans qu'il en résulte pour eux un quelconque préjudice. Le grief doit par conséquent être écarté.
3.
Les recourants contestent également la déclaration d'utilité publique. Selon eux, l'activité de l'Etat ne devrait s'exercer que lorsque les administrés ne veulent pas agir. Or en l'espèce, la commune aurait encouragé, en 1997, le projet privé des recourants; ceux-ci auraient établi un projet correspondant aux voeux exprimés par l'autorité. La route ne serait pas d'intérêt général, puisqu'elle est en impasse et ne concerne que trois propriétaires.
3.1 Les recourants ne précisent pas s'ils entendent s'en prendre à la justification du projet, ou à la déclaration d'utilité publique au sens de l'art. 52 de la loi cantonale sur les routes, conférant le droit d'exproprier. Dans l'un ou l'autre cas, le grief apparaît mal fondé.
3.2 Les recourants ne font en effet que reprendre les griefs soulevés devant le Tribunal administratif. Ils perdent de vue, ce faisant, que la cour cantonale a répondu à leurs objections en relevant que, selon le règlement communal de construction (RCC), l'intervention des particuliers n'était possible que dans les secteurs non prévus au programme d'équipement (art. 38 let. c RCC), cela conformément au principe selon lequel l'équipement de la zone à bâtir incombe au premier chef à la collectivité intéressée (art. 19 al. 2 LAT). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le principe de subsidiarité de l'action étatique n'est pas applicable dans ce domaine. Lorsque la commune accomplit ainsi une tâche qui lui est assignée par la LAT, elle agit dans l'intérêt public, quel que soit le nombre d'administrés censés bénéficier en fin de compte de la mesure d'aménagement.
La route contestée s'inscrit dans un concept général de planification du réseau de voies publiques, dans le prolongement d'un premier tronçon, et destinée elle-même à être prolongée en direction d'autres lotissements. L'adoption D'UN PLAN DE ROUTE PUBLIQUE PERMETTANT ENSUITE L'ACQUISITION DU TERRAIN NÉCESSAIRE PAR LA COLLECTIVITÉ, EST UNE PROCÉDURE ADÉQUATE POUR réaliser cet tâche (ATF 121 I 65 consid. 3 et 4a p. 68). Dès l'instant ou l'autorité communale décide d'intervenir, même tardivement, l'art. 19 al. 3 LAT n'est d'aucun secours pour les recourants. Les griefs soulevés sur ce point sont dès lors dépourvus de pertinence.
4.
Les recourants soutiennent encore que la commune aurait agi de mauvaise foi en laissant dans un premier temps les propriétaires établir un projet à leurs frais, limitant son intervention à certains aspects, puis en opérant un revirement total par le refus du permis de construire.
4.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte

immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II
113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées).
4.2 En l'occurrence, le Tribunal administratif a certes considéré que la commune n'était pas à l'abri de la critique, en ayant laissé dans un premier temps les propriétaires élaborer leur propre projet. Il n'en demeure pas moins qu'aucune garantie concrète n'a été donnée aux recourants, ni quant à l'octroi d'une autorisation de construire, ni même quant à la procédure qui devrait en définitive être suivie. Le principe de la bonne foi ne saurait au surplus permettre aux particuliers d'équiper eux-mêmes, en dehors des conditions fixées à l'art. 19 al. 3 LAT.
5.
Les recourants affirment également - en invoquant aussi sur ce point le principe de la bonne foi - que le projet de route ne respecterait pas le PAD du 6 septembre 2001, et serait par conséquent illégal. La cour cantonale a retenu à cet égard que les alignements prévus dans le PAD existant ont été correctement reportés sur le plan de route. Rien dans l'argumentation des recourants (qui ne consiste qu'en une reprise des griefs soulevés au niveau cantonal), ne permet de penser que cette constatation serait arbitraire.
6.
Les recourants reprochent encore au Tribunal administratif d'avoir méconnu certains griefs. Il s'agit là aussi, pour l'essentiel, d'une répétition des arguments qui précèdent, notamment quant à la possibilité pour des particuliers d'équiper leurs propres terrains. Le principe de la proportionnalité est également invoqué, dans la mesure où le projet de la commune prévoirait une emprise plus importante que le projet présenté par les recourants. La cour cantonale a toutefois répondu à ce dernier argument en considérant que le projet était conforme aux alignements prévus dans le PAD, et que la surface constructible de la parcelle n°16 n'était donc pas touchée.
7.
Sur le vu de ce qui précède, le recours, traité comme recours de droit public, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 156 al. 1 OJ, un émolument judiciaire est mis à la charge des recourants, de même qu'une indemnité de dépens allouée à la Commune de Massongex, qui ne dispose pas d'un service juridique et a dû recourir aux services d'un mandataire professionnel.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours, traité comme recours de droit public, est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge des recourants.
3.
Une indemnité de dépens de 2000 fr. est allouée à la commune de Massongex, à la charge solidaire des recourants.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Conseil d'Etat et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.
Lausanne, le 30 novembre 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: