

BGer 1C_230/2020 vom 11. November 2020

Bundesgericht, 2020-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_230_2020

FR: TF 1C_230/2020 du 11 novembre 2020

IT: TF 1C_230/2020 del 11 novembre 2020

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (arrêt 1C_95/2017 du 24 mai 2017 consid. 1 non publié in ATF 143 II 495 ; ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116).

A l'examen des motifs et des conclusions du recours - et indépendamment de la formulation de ces dernières - (cf. ATF 137 II 313 consid. 1.3 p. 317; arrêt 2C_697/2019 du 21 août 2020 consid. 1.4), on comprend que les recourants demandent au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que leur recours cantonal est admis et la décision du Conseil d'Etat annulée dans la mesure où elle porte sur les parcelles dont ils sont propriétaires. Dans cette mesure, le recours est dirigé contre une décision finale prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire; il est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant l'instance précédente et sont propriétaires de parcelles concernées par les modifications apportées au projet initial de révision du PAZ, postérieurement à son adoption par l'assemblée communale; ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui en confirme le bien-fondé et peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Ils bénéficient ainsi de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public. Il s'ensuit que le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable (cf. art. 113 LTF).

E. 2

En vertu de l'art. 42 al. 1 LTF, les mémoires de recours doivent être motivés. Selon l'art. 42 al. 2 LTF, les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, il appartient aux recourants de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit (ATF 140 III 86 consid. 2 p. 91). Les griefs de violation des droits fondamentaux sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF), les recourants devant alors citer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (ATF 143 IV 500 consid. 1.1 p. 503)

E. 3

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155

consid. 4.4.3 p. 156). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375). Par ailleurs, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut en principe être présenté devant le Tribunal fédéral (art. 99 al. 1 LTF).

Dans une première partie de leur mémoire, les recourants reprennent fidèlement les faits établis par l'instance précédente. En fin d'exposé, ils prétendent cependant que la cour cantonale aurait arbitrairement ignoré "le fait que suite à la réunion des Communes de Sion et des Agettes au 1.1.2017, l'ensemble du nouveau territoire communal de Sion devait faire l'objet d'une analyse commune quant à l'existence d'une zone à bâtir trop vaste". Le Tribunal cantonal aurait "passé ce grief sous silence, car estimé appellatoire". A ce stade, les recourants n'exposent cependant pas en quoi les constatations cantonales seraient critiquables; ils se proposent d'analyser cet aspect ultérieurement. Toutefois et pour peu qu'il s'agisse bien d'un fait - ce dont on peut douter -, on cherche en vain, dans la suite du recours, une démonstration du caractère arbitraire de cette prétendue omission répondant aux exigences de l' art. 106 al. 2 LTF . En outre, les recourants ne se prévalent à cet égard pas non plus d'un déni de justice formel; or il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner un tel grief d'office (art. 106 al. 2 LTF).

Les critiques émises à ce stade du recours s'avèrent par conséquent irrecevables.

E. 4

Devant le Tribunal fédéral, les recourants se plaignent pour la première fois d'un déni de justice en lien avec la durée de la procédure. Ils reprochent en particulier au Conseil d'Etat d'avoir pris presque cinq ans pour rendre sa décision d'homologation.

E. 4.1

Dans une procédure judiciaire ou administrative, l' art. 29 al. 1 Cst. garantit notamment le droit à toute personne que sa cause soit traitée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre le principe de célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable. Le caractère raisonnable du délai s'apprécie selon les circonstances particulières de la cause, eu égard notamment à la complexité de l'affaire, à l'enjeu du litige pour l'intéressé, à son comportement ainsi qu'à celui des autorités compétentes (ATF 143 IV 373 consid. 1.3.1 p. 377).

E. 4.2

Les recourants retracent la chronologie de certains éléments ayant jalonné la procédure d'homologation du PAZ et du RCCZ. Il en découlerait qu'eux-mêmes et la Commune des Agettes auraient toujours fait preuve de célérité, "que ce soit pour transmettre le dossier au Conseil d'Etat pour homologation, pour se déterminer sur le préavis du SDT ou encore pour

s'exprimer sur l'avis informatif du 22 juin 2018, au contraire du Conseil d'Etat à qui il a fallu presque 5 ans pour rendre sa décision d'homologation". Ils estiment que la complexité de l'affaire n'apparaîtrait pas telle, ni en fait, ni en droit, qu'un tel délai eût été nécessaire pour rendre une décision d'homologation.

E. 4.3

Ce faisant les recourants n'exposent cependant pas concrètement en quoi l'exécutif cantonal aurait fautivement tardé à statuer. Ils passent en particulier sous silence que la décision d'adoption rendue le 29 novembre 2013 par l'assemblée primaire de l'ancienne commune des Agettes a fait l'objet d'un recours du WWF. La procédure d'homologation a par ailleurs mis en lumière le surdimensionnement de la zone constructible des Agettes, rendant nécessaires certaines adaptations de la planification; l'ancienne commune des Agettes s'y est de surcroît opposée, le 29 novembre 2016, ce qui a entraîné de nouvelles modifications du PAZ litigieux, en particulier s'agissant des zones colloquées en "priorité I" par le programme communal d'équipement. Ces modifications ont été communiquées, par avis officiel du 22 juin 2018, aux propriétaires concernés, invités à se déterminer. Plusieurs observations ont été émises dans ce cadre, avant que le Conseil d'Etat statue. Les recourants taisent encore que la procédure d'homologation s'inscrit dans le contexte de la fusion communale ayant non seulement engendré l'examen du plan à la lumière de cette circonstance, mais également l'intervention d'un acteur supplémentaire, en la Commune de Sion. Les recourants n'allèguent en outre pas avoir interpellé les autorités concernées pour qu'une décision soit rendue plus rapidement. Il n'est enfin pas non plus prétendu que le Tribunal cantonal aurait tardé à statuer, l'arrêt attaqué étant intervenu environ une année après sa saisine. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que les autorités précédentes aient violé le principe de célérité.

E. 4.4

En définitive et indépendamment de la recevabilité du grief - motivé de manière laconique (art. 106 al. 2 LTF), soulevé pour la première fois devant le Tribunal fédéral (à ce sujet, cf. ATF 142 I 155 consid. 4.4.6 p. 158 s. et les références citées) et dirigé non contre l'arrêt attaqué, mais contre la décision de l'exécutif cantonal (cf. ATF 136 II 101 consid. 1.2 p. 104 et les arrêts cités; arrêt 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 1) -, celui-ci apparaît en tout état de cause mal fondé et doit être écarté.

E. 5

Les recourants se prévalent encore d'une violation de la garantie de la propriété. Ils soutiennent en particulier que la planification litigieuse ne remplirait pas le critère de l'intérêt public prépondérant. Elle violerait en outre le principe de la stabilité des plans ancré à l' art. 21 al. 2 LAT .

E. 5.1.1

La garantie de la propriété, ancrée à l' art. 26 al. 1 Cst. , peut être restreinte aux conditions fixées à l' art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 176 consid. 6.1 p. 181; 132 II 408 consid. 4.3 p. 415). Tel est

notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation, y compris lorsqu'il s'agit de zone réservée (ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba p. 448; arrêt 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3).

S'agissant d'un grief de nature constitutionnelle, il doit être motivé conformément aux exigences accrues de l' art. 106 al. 2 LTF .

E. 5.1.2

Aux termes de l' art. 21 al. 2 LAT , lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT peut être factuelle ou juridique (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 p. 44 s. et les références citées). L' art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413; 128 I 190 consid. 4.2 p. 198). Le Tribunal fédéral examine librement cette question, en s'imposant néanmoins, sur ce point également, une certaine retenue lorsqu'il s'agit de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 415; 119 Ia 362 consid. 3A p. 366).

E. 5.1.3

La réduction de zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45; cf. également ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198 s.; 120 Ia 227 consid. 2c p. 233), susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45; arrêts 1C_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.1.2; 1C_619/2019 du 6 août 2020 consid. 7.1.3). La réalisation de cet objectif est expressément prévue par le nouvel art. 15 al. 2 LAT (entré en vigueur le 1

er mai 2014). Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a

bis et 3 al. 3 let. a

bis LAT) et la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) sont également préconisés par la nouvelle mouture de la LAT et concrétisent également les intérêts publics importants de la concentration et de l'utilisation mesurée du sol (cf. art. 1 al. 1 LAT et 75 Cst.; ATF 145 II 18 consid. 3.4.2 p. 27 s.; arrêts 1C_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.4.1; 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.4.2; voir également Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 974 ch. 2.1).

E. 5.2

En l'espèce, la cour cantonale a établi que les zones à bâtir dévolues à l'habitat sur le territoire de l'ancienne commune des Agettes étaient surdimensionnées. Ce constat se fondait sur l'analyse circonstanciée opérée par le SDT, organe spécialisé, dont rien ne commandait de se départir. Le PAZ avait en outre été adopté en 1973 et approuvé en 1974 et 1980; l'horizon de planification à 15 ans prévu par l' art. 15 LAT était ainsi largement

dépassé. Ces circonstances imposaient une révision de la planification en application de l'art. 21 al. 2 LAT. Par ailleurs, les parcelles des recourants se situaient en périphérie des noyaux formés par les villages historiques existants. Leur collocation en zone d'affectation différée, permettait non seulement la réduction de la zone constructible surdimensionnée, mais également la limitation du mitage du territoire et de l'étalement des constructions. En cela, la planification litigieuse répondait à des intérêts prépondérants en matière d'aménagement prévalant sur les intérêts privés des recourants; la garantie de la propriété n'était par conséquent pas lésée. Cette affectation en zone différée permettait enfin de tenir compte de la fusion et de la perspective d'harmonisation avec la planification de la commune absorbante de Sion.

E. 5.3

Les recourants soutiennent pour leur part que la planification violerait l'art. 21 al. 2 LAT, plus particulièrement le principe de la stabilité des plans. La collocation de leurs parcelles en zone d'affectation différée heurterait la garantie de la propriété: sans discuter l'existence d'une base légale suffisante, ils affirment que cette affectation ne répondrait à aucun intérêt public prépondérant; elle rendrait en outre matériellement caduque l'autorisation de construire délivrée pour la réalisation de neuf chalets. Ils estiment enfin, que la problématique du surdimensionnement - plus particulièrement la question de la densité habitants/emplois - aurait dû être analysée à l'aune des besoins de la nouvelle commune de Sion. Selon eux, l'harmonisation de la planification de cette nouvelle commune avec le PAZ en cause serait de surcroît possible même en maintenant leurs terrains en zone de chalets.

E. 5.3.1

Les recourants ne contestent pas réellement que la zone à bâtir de l'ancienne commune des Agettes est surdimensionnée. Ils affirment certes que le classement d'autres secteurs que celui de "La Trinité", spécifiquement ceux de "Fontaines" et de "Pechot", en zone d'affectation différée serait propre à faire baisser la densité des zones à bâtir. Ils ne prétendent cependant pas que ces affectations ramèneraient la zone constructible à une dimension conforme à la LAT. Ces assertions s'avèrent quoi qu'il en soit purement appellatoires et ne sauraient lier le Tribunal fédéral (cf. art. 105 al. 1 et 106 al. 2 LTF; voir également consid. 3 ci-dessus). Or, dans un tel contexte de surdimensionnement, compte tenu en outre de l'âge de la planification (approuvée en 1974 et 1980) et des nombreux changements législatifs intervenus dans l'intervalle, ne serait-ce que l'entrée en vigueur de la LAT le 1

er janvier 1980 et sa révision du 15 juin 2012 (entrée en vigueur le 1

er mai 2014), on ne peut sérieusement nier que les conditions d'une révision au sens de l'art. 21 al. 2 LAT sont en l'occurrence réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45 s.; arrêts 1C_450/2019 du 13 octobre 2020 consid. 2.1; 1C_98/2018 du 7 mars 2019 consid. 5.2, publié in DEP 2019 340). Les recourants ne fournissent d'ailleurs aucun élément permettant de conclure que le principe de la stabilité des plans commanderait ici de sanctionner le PAZ litigieux. Il n'est en particulier pas pertinent de se prévaloir de la stabilité du plan adopté par l'assemblée communale en 2013 classant en zone de chalet H20 les parcelles des recourants; faute d'homologation, cette mouture du plan n'est jamais entrée en force (cf. art. 26 al. 3 LAT; ALEXANDER RUCH, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 44 ss ad art. 26 LAT).

E. 5.3.2

Le classement en zone d'affectation différée s'inscrit, comme évoqué ci-dessus, dans une situation de surdimensionnement de la zone à bâtir, dont la réduction relève d'un intérêt public important. Le préavis du SDT indique, sans que ces chiffres soient discutés, que le PAZ de 1980 comptait 59,6 ha de zone à bâtir, soit environ 6 ha de plus que le PAZ adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune des Agettes le 29 novembre 2013, lui-même largement surdimensionné, ce qui n'est pas non plus litigieux. Avec le Tribunal cantonal, on retiendra que ce dernier plan est en l'occurrence seul soumis au contrôle de la légalité par le Conseil d'Etat (cf. art. 26 al. 1 LAT et art. 38 de la cantonale loi d'application de la LAT du 23 janvier 1987 [LcAT; RS/VS 701.1]). Ainsi et quoi qu'en disent les recourants, on ne saurait, sous cet angle, reprocher aux instances précédentes d'avoir limité l'examen du redimensionnement de la zone à bâtir au périmètre du PAZ en voie d'homologation et non, malgré la fusion, à l'échelle de la nouvelle commune de Sion. La jurisprudence n'exclut au demeurant pas qu'une commune se dote formellement de plusieurs plans assurant l'affectation de l'ensemble de son territoire (cf. arrêt 1C_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 9 non publié in ATF 146 II 289).

E. 5.3.3

Par ailleurs, l'examen d'ensemble du surdimensionnement, à la lumière du territoire des communes fusionnées, se justifie en l'occurrence d'autant moins que le classement en zone d'affectation différée des parcelles des recourants ne s'explique pas uniquement par la nécessité de réduire la zone constructible; il se justifie également au regard d'autres intérêts cardinaux poursuivis par le droit fédéral en matière d'aménagement, spécialement en lien avec le principe de la concentration des constructions. A l'examen du dossier, ces parcelles présentent en effet une situation excentrée, en périphérie des différents noyaux bâtis recensés sur le territoire de l'ancienne commune des Agettes. Le secteur de "La Trinité" se trouve en bordure de zones agricoles s'étendant à l'ouest et au sud. A l'est, les parcelles des recourants sont en outre bordées d'une zone forestière. Les recourants ne reviennent au demeurant pas sur ces différents aspects retenus par la cour cantonale, se contentant d'arguer appellatoirement du caractère prétendument bâti du secteur, ce qui est insuffisant (cf. art. 106 al. 2 LTF ; consid. 3 ci-dessus). D'ailleurs, pas plus que devant l'instance précédente, ne prétendent-ils que le secteur répondrait aux critères du territoire largement bâti de l'ancien art. 15 let. a LAT (cf. arrêt 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.2). Le secteur ne figure en outre pas au nombre des zones prioritaires à équiper selon le programme établi en la matière par l'ancienne commune des Agettes (priorité III; long terme, > 10 ans).

Dans ces circonstances, l'affectation retenue par le PAZ pour le secteur "La Trinité", outre qu'elle répond aux préoccupations de redimensionnement de la zone à bâtir, tend également au respect du principe de concentration en tant qu'elle limite l'étalement des constructions et le mitage (cf. art. 1 et 3 LAT et art. 15 al. 3 et 4 LAT), comme l'a souligné le Conseil d'Etat, lors de l'homologation.

E. 5.3.4

Compte tenu de cette situation, contrairement à ce qu'affirment les recourants, l'affectation immédiate de leurs parcelles en zone constructible présenterait en outre le risque de compromettre un aménagement rationnel du territoire à l'échelle de la commune absorbante de Sion. Il ne serait en effet pas adéquat, spécialement au regard du caractère excentré des fonds concernés, d'y autoriser des constructions dans l'attente que la Commune de Sion

révise l'intégralité de sa planification. Cela pourrait nuire au processus d'harmonisation des différents PAZ (en particulier celui de l'ancienne commune des Agettes), que doit mener la nouvelle commune de Sion dans le cadre de l'analyse globale de son territoire (cf. réponse au recours cantonal du 20 février 2019, p. 3). C'est au demeurant pour permettre une telle analyse que les parcelles des recourants ont été attribuées à une zone d'affectation différée, qui revêt - par définition - un caractère provisoire (cf. KISSLING/AEMISEGGER, Commentaire Pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 64 ad art. 15 LAT). Aussi, compte tenu de l'important pouvoir d'appréciation dont bénéficient dans ce domaine les autorités de planification, spécialement le SDT, il apparaît que l'affectation provisoire choisie et l'exigence d'harmonisation, associées à la situation excentrées des parcelles des recourants, tiennent valablement compte du contexte de fusion.

E. 5.3.5

Il est enfin erroné d'affirmer que la planification litigieuse rendrait caduque l'autorisation de construire délivrée le 20 décembre 2012. Une telle conséquence ne ressort en effet ni de la décision d'homologation ni de l'arrêt attaqué. Cette question excède l'objet du litige, comme l'a, à juste titre, souligné l'instance précédente; il n'appartient pas au Tribunal fédéral de se prononcer sur les garanties qui peuvent être déduites de cette autorisation, dont les recourants n'ont d'ailleurs pas encore fait usage. Cette autorisation demeure ainsi sans influence sur le sort du PAZ litigieux.

E. 5.4

Dans ces conditions, c'est en définitive à tort que les recourants remettent en cause l'intérêt public poursuivi par la planification litigieuse, plus particulièrement le classement du secteur "La Trinité" en zone d'affectation différée. Tant la réduction de la zone à bâtir que les exigences tirées du principe de la concentration des constructions revêtent une importance cardinale en matière d'aménagement du territoire. Conforme sous cet angle au droit fédéral, la planification litigieuse doit, pour les motifs qui précèdent, avoir le pas sur les intérêts privés opposés, d'ailleurs de nature purement financière, allégués par les recourants (cf. MOOR/JEANNERAT, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 43 ad art. 14 LAT et les arrêts cités).

Mal fondé, le grief est rejeté.

E. 6

Les considérations qui précèdent conduisent à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire et au rejet, dans le mesure de sa recevabilité, du recours en matière de droit public. Les frais de justice sont à la charge des recourants, qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.