

# **BGer 1C\_671/2019 vom 5. August 2020**

Bundesgericht, 2020-08-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_671\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_671_2019)

FR: TF 1C\_671/2019 du 5 août 2020

IT: TF 1C\_671/2019 del 5 agosto 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

L'arrêt attaqué confirme l'institution d'une zone réservée sur le territoire communal, en application de l' art. 27 LAT . La jurisprudence y voit un processus de planification ordinaire et considère qu'il s'agit d'une décision finale au sens de l' art. 90 LTF (arrêts 1C\_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 1.1; 1C\_141/2014 du 4 août 2014 consid. 1.1 avec les références, publié in ZBl 116/2015 s. 194), le recours n'étant par ailleurs pas soumis à la limitation des griefs prévue à l' art. 98 LTF ( ATF 105 Ia 223 consid. 2b p. 226; arrêts 1P.304/1994 du 2 février 1995 consid. 1a; 1C\_551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 1.2; 1C\_16/2019 du 18 octobre 2019 consid. 1.2).

Le recours est donc en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les 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 la cour cantonale et ils sont propriétaires de deux parcelles qui se trouvent dorénavant en zone réservée. Ils ont ainsi un intérêt évident à l'annulation de l'arrêt attaqué et de la décision du Conseil d'Etat et disposent dès lors de la qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Il y a donc lieu d'entrer en matière.

En réplique, les recourants soulèvent un grief d'inégalité de traitement. Dans la mesure où cet argument, d'ordre constitutionnel ( art. 106 al. 2 LTF ), n'a pas été soulevé dans le recours, il est tardif et partant irrecevable ( ATF 143 II 283 consid. 1.2.3 p. 286).

### **E. 2**

Les recourants se plaignent d'une constatation inexacte des faits. Contrairement à ce que retient l'arrêt cantonal en reprenant les constatations figurant sur la fiche de secteur, il existerait en amont des parcelles une route de desserte; l'accès pourrait de toute manière se faire par la route située en aval via la parcelle n° 11804. Il y aurait aussi une fontaine assurant l'approvisionnement en eau. L'ensemble du secteur serait ainsi accessible et équipé. En outre, seules les parcelles n° 11802 et 11803 seraient partiellement entourées de vignes, l'environnement étant par ailleurs constitué de parcelles bâties, l'ensemble allant jusqu'à former un village. La constatation selon laquelle le secteur est isolé ou enclavé serait, elle aussi, inexacte, la mise en zone réservée des parcelles nos 11802 et 11803 constituant au contraire une enclave non construite dans un village. L'arrêt attaqué passerait aussi sous silence le fait que la zone réservée sur les deux parcelles rendrait le n° 11804 inconstructible.

#### **E. 2.1**

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 . Le recourant ne peut critiquer la constatation de faits importants pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont

été constatés en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte ( art. 97 al. 1 LTF ), c'est-à-dire arbitraire, ce qu'il lui appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l' art. 42 al. 2 LTF , respectivement de l' art. 106 al. 2 LTF ( ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62 et les arrêts cités). L'existence de faits constatés de manière inexacte ou en violation du droit doit en outre être susceptible d'avoir une influence déterminante sur l'issue de la procédure (art. 97 al. 1 in fine LTF).

## **E. 2.2**

Les éléments qui ont conduit à classer les deux parcelles précitées en zone réservée tiennent non seulement à la difficulté de valoriser les terrains dans leur état actuel (en raison des difficultés d'accès, de l'absence d'équipement et de la forte pente), mais aussi à leur situation à la limite du cordon construit situé le long de la route de la Sionne. Pour l'essentiel, les considérations de la cour cantonale se rapportent au caractère non densément bâti du secteur, les questions de l'équipement et de l'accès apparaissant ainsi secondaires. Dès lors, l'existence d'une route d'accès en amont (dont on ignore les caractéristiques, les recourants se fondant sur une simple photographie figurant sur la fiche de secteur) n'apparaît pas pertinente. La constatation selon laquelle les terrains sont entourés de vignes n'apparaît pas arbitraire sur le vu de la même photographie, sous réserve des constructions situées le long de la route de la Sionne, dont l'existence ressort clairement des plans au dossier. Enfin, la cour cantonale n'a pas méconnu l'existence d'un projet de construction, par un tiers, sur la parcelle n° 11804, nécessitant aussi l'utilisation des deux autres parcelles nos 11802 et 11803. Elle relève toutefois pertinemment que l'existence de ce projet ne saurait faire échec à l'institution d'une zone réservée dont le but est, précisément, de maintenir les lieux en état dans l'attente de la planification finale.

Pour autant qu'il porte sur des faits pertinents, le grief relatif à l'établissement des faits doit donc être écarté.

## **E. 3**

Sur le fond, les recourants ne contestent ni la base légale, ni l'intérêt public à la base de la mesure litigieuse. Ils relèvent que les parcelles nos 11802 et 11803 bénéficient déjà d'un accès, de sorte que l'argument retenu sur ce point tomberait à faux. Ils invoquent aussi le principe de la proportionnalité en relevant que la zone LS2 ne représente que 1% (et leurs parcelles seulement 0,4%) de l'ensemble de la zone réservée, de sorte qu'elle ne serait pas nécessaire et créerait un mitage dans le cordon bâti; un zonage partiel aurait en outre permis la construction projetée sur la parcelle n° 11804. Les recourants persistent ensuite à reprocher au Conseil d'Etat de ne pas avoir examiné librement le grief d'inopportunité, de sorte qu'aucune autorité ne se serait penchée sur ce grief avec une pleine cognition. Le classement litigieux créerait un mitage dans le cordon bâti du village de la Sionne, contrairement aux buts mêmes de la LAT.

### **E. 3.1**

Selon l' art. 27 LAT , s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit cantonal, l'art. 19 de la loi valaisanne d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT) reprend les termes de l' art. 27 LAT et prévoit que les communes peuvent établir

des zones réservées pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum.

L'établissement d'une zone réservée répond ainsi à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/ Tschannen [éd.], Praxis Kommentar RPG, Nutzungsplanung, 2016, n° 31 ad art. 27). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de la LAT ou du plan directeur cantonal (RUCH, op. cit., n° 32 ad art. 27). Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l' art. 15 al. 2 LAT (AEMISEGGER/ KISSLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], op. cit., n° 40 ad art. 15). La mesure contestée constitue alors la première étape de ce processus obligatoire.

### **E. 3.2**

Les recourants ne contestent pas que la zone à bâtir de la commune présente un excédent très important, impliquant l'obligation de réviser la planification conformément au plan directeur cantonal et à l' art. 15 al. 2 LAT . L'on se trouve donc dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l' art. 27 al. 1 LAT . Le travail de redimensionnement concerne l'entier de la zone à bâtir communale en dehors des centres de villages ou des quartiers densément bâtis.

La notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Les constructions agricoles peuvent être exceptionnellement prises en compte (cf. ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 222 s.; 116 Ia 197 consid. 2b p. 201 et les références citées). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT , les zones à bâtir surdimensionnées sont contraires à la LAT et doivent être réduites ( ATF 140 II 25 consid. 4.3 p. 31; 136 II 204 consid. 7 p. 211). Par ailleurs, l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer l'habitat dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi ( ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395; arrêt 1C\_612/2018 du 16 octobre 2019 consid 5.1).

### **E. 3.3**

En l'occurrence, il ressort clairement des plans figurant au dossier que les deux parcelles concernées ne se trouvent ni dans le noyau urbain d'un village, ni dans le territoire urbanisé qui l'entoure, mais à la limite extérieure du hameau de la Sionne, constitué d'un simple cordon bâti en bordure de la route du même nom. Pour peu que l'on puisse y voir un ensemble densément bâti (ce qui apparaît douteux au regard des critères rappelés ci-dessus), seule la parcelle n° 11304, laissée en zone constructible, en ferait partie puisqu'elle se

trouve en bordure de la route, entre deux parcelles construites. Tel n'est en revanche pas le cas des deux parcelles visées qui se trouvent décalées vers l'amont. La zone réservée a ainsi été définie, dans ce secteur, conformément aux critères de la LAT.

#### **E. 3.4**

En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (Ruch, in: Aemisegger/ Moor/Ruch/Tschannen (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 36 ad art. 27). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier. Tel est le cas en l'occurrence. Dans le cas d'une zone à bâtir largement surdimensionnée, l'autorité doit étendre sa zone réservée à tous les terrains susceptibles d'être dézonés afin de se ménager une marge de manoeuvre suffisante dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal. Il est dès lors sans pertinence - et nullement disproportionné - que la zone litigieuse ne constitue qu'un faible pourcentage de l'ensemble de la zone réservée. Dans la mesure où le secteur déterminé est conforme à l'état parcellaire, lui même en adéquation avec la réalité du terrain, il ne se justifiait pas de procéder à un zonage partiel.

#### **E. 3.5**

Sous l'angle de l'opportunité, les recourants se plaignent de la création d'un "mitage" dans le cordon bâti du hameau de la Sionne. Comme on l'a vu, il est douteux que le hameau de la Sionne puisse être considéré comme un "milieu bâti" qui justifierait ou imposerait une densification vers l'intérieur au sens de l'art. 1 al. 2 let. a bis LAT. Quoi qu'il en soit, l'intérêt public visant à préserver la marge de manoeuvre de l'autorité communale en vue de la redéfinition de la zone à bâtir est, comme on l'a vu, suffisant. L'impossibilité, alléguée par les recourants, de construire sur la parcelle n° 11304, constitue un élément dont l'autorité pourra le cas échéant tenir compte en procédant au remaniement de la zone constructible, mais cela ne justifie pas de renoncer à cette mesure sur les parcelles voisines, dont le choix est conforme aux critères de la LAT. A ce stade, l'atteinte alléguée par les recourants n'est que temporaire.

#### **E. 3.6**

Le grief de violation de l' art. 33 al. 3 let. b LAT n'apparaît pas mieux fondé. Le Conseil d'Etat a certes fait preuve de retenue dans l'examen des circonstances locales, mais la disposition précitée ne l'interdit pas, cela étant au contraire expressément exigé par l' art. 2 al. 3 LAT (AEMISEGGER/HAAG, Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire, 2010, n° 73 et 77 ad art. 33). Comme le relève la cour cantonale, les recourants n'ont pas expressément soulevé de grief d'inopportunité devant le Conseil d'Etat et les recourants n'indiquent pas sur quel point un tel grief aurait été soulevé, hormis la question du "mitage" du milieu bâti, qui relèverait comme on l'a vu du droit fédéral.

Le grief doit lui aussi être écarté.

#### **E. 4**

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants. 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.