

# VS\_GERICHTE A1 19 39 vom 24. Februar 2020

VS Kantonsgericht, 2020-02-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1\\_19\\_39](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_39)

FR: VS\_GERICHTE A1 19 39 du 24 février 2020

IT: VS\_GERICHTE A1 19 39 del 24 febbraio 2020

## Regeste

A1 19 39 ARRÊT DU 24 FÉVRIER 2020 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public  
Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant, en la cause A \_\_\_\_\_ et B \_\_\_\_\_, à savoir C \_\_\_\_\_, D \_\_\_\_\_, E \_\_\_\_\_, F \_\_\_\_\_ ainsi que G \_\_\_\_\_, tous représentés par Maître N \_\_\_\_\_ contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, COMMUNE DE H \_\_\_\_\_, autre autorité (aménagement du territoire, révision totale du PAZ et du RCCZ de l'ancienne commune de I \_\_\_\_\_) recours de droit administratif contre la décision du 13 décembre 2018

## Erwägungen

### E. 2

Sur le principe, les recourants concèdent que le PAZ de l'ancienne commune de I \_\_\_\_\_ doit être révisé. Cette question ne souffre, en effet, aucune discussion. Le PAZ homologué par le Conseil d'Etat remplace un plan adopté en 1973 et approuvé par le Conseil d'Etat en 1974 et 1980, non conforme à la LAT selon le SDT. Il dépasse largement le double de l'horizon de planification prévu à l'article 15 LAT. Ces circonstances justifient, imposent même, une révision de la planification (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_98/2018 du 7 mars 2019 consid. 5.2). Il s'y ajoute l'obligation de réduire la zone à bâtir découlant de l'article 15 alinéa 2 LAT. 3.1 En revanche, les recourants considèrent en substance que la fusion des communes de I \_\_\_\_\_ et de H \_\_\_\_\_, devenue effective le xxx 2017, devrait conduire à revoir l'ampleur du redimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat opéré par

l'autorité d'homologation ainsi que le choix des secteurs rendus inconstructibles. Ils expliquent à cet égard que la stratégie de développement économique, touristique, d'habitat et d'urbanisation se trouverait, « avec une vraisemblance conséquente », bien

- 7 - éloignée des préoccupations et des analyses qui avaient été faites concernant l'ancienne commune de I \_\_\_\_\_. En outre, le scénario de la courbe démographique et, partant, le besoin en résidences principales notamment, se trouverait notablement modifié. A les entendre, la croissance démographique relevée dans le rapport selon l'article 47 OAT et son avenant allait s'accroître probablement ensuite de la fusion vu l'attractivité de la zone à bâtir de l'ancienne commune de I \_\_\_\_\_. 3.2 Il y a certainement lieu d'admettre qu'une fusion de communes puisse influencer la stratégie de développement des territoires des entités concernées. Une réflexion à ce sujet devra être menée par la municipalité de H \_\_\_\_\_ pour être ensuite transposée dans ses instruments de planification et de construction. Les règles régissant la fusion d'espèce (cf. art. 7 de la loi sur la fusion des communes municipales et bourgeoises de H \_\_\_\_\_ et de I \_\_\_\_\_ du 9 mars 2016 ; RS/VS 175.101) en tiennent compte puisqu'elles prévoient que le PAZ et le RCCZ des

anciennes entités restent en vigueur pour une durée transitoire à l'échéance de laquelle ils devront être uniformisés. Il n'y a pas lieu d'imposer à la commune de H\_\_\_\_\_, contre sa volonté et celle exprimée par l'ancienne municipalité de I\_\_\_\_\_, d'intégrer ce travail d'uniformisation à la procédure de révision spécifique au PAZ de I\_\_\_\_\_, qui a été engagée bien avant la fusion et qui aurait normalement dû s'achever avant elle au vu des délais d'ordre prévus par la LcAT (cf. art. 38 al. 2). Cette solution se justifie également eu égard au net surdimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat de cette ancienne collectivité publique et de l'intérêt public important que revêt la réduction de telles zones, qui sont illégales (ATF 128 I 190 consid. 4, 120 Ia 227 consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 2.1 et 1P.115/2003 du 11 juillet 2003 consid. 4.2). La décision du Conseil d'Etat répond à cet objectif tout en tenant compte du contexte particulier lié à la fusion : les réductions ont été décidées sous la forme de mise en zone d'affectation différée. Ce classement ménage la possibilité (certes plutôt hypothétique) que ceux-ci soient mis en zone bâtir dans le futur – ou alors en zone agricole, compte tenu du PU qu'aura délimité l'autorité communale –, dans le cadre d'un réexamen ultérieur tendant à harmoniser les PAZ de H\_\_\_\_\_ et de I\_\_\_\_\_ (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, in : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, no 64 ad art. 15 LAT).

Les motifs qui précèdent conduisent à rejeter le moyen tiré d'une non-prise en compte de la fusion.

- 8 - 3.3 De ce fait, il n'y a pas lieu de s'attarder sur les perspectives de développement de I\_\_\_\_\_ qu'évoquent les recourants, sauf à constater que celles-ci sont loin d'être évidentes. Les recourants expliquent, en effet, que « [p]our un bon nombre de citoyens, la zone à bâtir de l'ancienne commune de I\_\_\_\_\_ revêt un caractère attractif à proximité du centre de la ville de H\_\_\_\_\_, à proximité du centre de transports publics (gare CFF et gare routière) et à proximité de la zone économique aussi bien que des activités secondaires que tertiaires (zones industrielles, zones commerciales, zones mixtes) ». La fusion n'a cependant rien changé à l'emplacement, prétendument attractif, de par leur proximité avec la ville de H\_\_\_\_\_, des zones à bâtir de I\_\_\_\_\_. Or, cette ancienne commune, qui comptait 283 habitants en 2000, n'en a accueilli que 51 de plus en l'espace de 10 ans (336 habitants en 2010 ; cf. rapport selon l'article 47 OAT, version du 15 janvier 2014, p. 9). Au 31 décembre 2016, la population ne s'était accrue que de 18 unités, pour atteindre 354 habitants (cf. Le Valais en chiffre 2017, publication de l'office cantonal de statistique et de péréquation, p. 22, consultable sur la page internet : [https://www.bcvs.ch/fileadmin/site/la-bcvs/Publication/Valais\\_en\\_chiffres/Le\\_Valais\\_en\\_chiffres\\_2017.pdf](https://www.bcvs.ch/fileadmin/site/la-bcvs/Publication/Valais_en_chiffres/Le_Valais_en_chiffres_2017.pdf)). L'on ne peut dès lors que difficilement suivre les recourants lorsqu'ils arguent d'une modification notable à venir de la croissance démographique et du besoin en résidences principales. On ajoutera que la novelle du 15 juin 2012 révisant la LAT, entrée en vigueur le 1er mai 2014 (RO 2014 p. 899 ss), demande que l'emplacement et la dimension des zones à bâtir soient coordonnés par-delà les frontières communales (art. 15 al. 3 LAT), exigence qui ressort déjà de la jurisprudence rendue en application de l'ancien droit (p. ex. ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa, arrêt du Tribunal fédéral 1C\_15/2013 du 8 août 2013 consid. 2.1 et 2.3.2). Il n'y a aucune raison de penser que ce paramètre aurait été laissé de côté dans l'analyse des besoins réalisée par le SDT.

#### **E. 4**

Les recourants estiment que leurs parcelles devraient être maintenues en zone à bâtir dans la mesure où l'ancienne commune de I\_\_\_\_\_, aussi bien par son exécutif que par son assemblée primaire, en avait décidé ainsi. Selon eux, cette décision n'allait pas à l'encontre de l'obligation de réduire les zones surdimensionnées attendu que le PAZ adopté le 29 novembre 2013 procédait déjà à une réduction importante de la zone à bâtir tout en conférant une certaine latitude aux futures autorités pour le développement à venir du territoire. Les recourants signalent à ce propos que les communes jouissent d'une autonomie certaine quant au choix des parcelles devant être sorties de la zone à bâtir.

- 9 -

#### **E. 4.1**

L'article 26 alinéa 1 LAT exige que les plans d'affectation soient soumis à l'approbation d'une autorité cantonale, qui doit vérifier s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (al. 2). Plus globalement, même si l'article 26 alinéa 2 LAT ne le règle pas expressément, les plans d'affectation ne doivent pas violer le droit fédéral, la tâche d'examiner cette question incombant à l'autorité d'approbation (Alexandre Ruch in : Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, nos 30 et 40 ad art. 26 LAT). L'article 38 LcAT, qui concrétise les exigences de l'article 26 LAT, désigne le Conseil d'Etat en qualité d'autorité d'homologation chargée d'examiner les plans et règlements du point de vue de la légalité et de la conformité au plan directeur cantonal. Cet examen doit notamment porter sur le dimensionnement des zones à bâtir attendu que les zones surdimensionnées sont non seulement inappropriées, mais aussi illégales (art. 15 al. 1 et 2 LAT ; ATF 140 II 25 consid. 4.3). Le Tribunal fédéral a plus spécifiquement jugé que, confrontée à une zone à bâtir trop vaste, l'autorité d'homologation est tenue de la réduire, ce qu'avait fait à juste titre le Conseil d'Etat dans les affaires valaisannes en cause (arrêt 1C\_xx2/2010 du

#### **E. 4.2**

En l'espèce, il ressort du dossier, en particulier du préavis du SDT résumé sous lettre B.b de l'arrêt, que le PAZ adopté le 29 novembre 2013 par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de I\_\_\_\_\_, bien qu'ayant quelque peu diminué les zones à bâtir par rapport au PAZ de 1974/1980, restait toujours largement surdimensionné, et donc illégal. Les chiffres avancés par le SDT sont éloquentes et les recourants ne cherchent aucunement à les remettre concrètement en cause, se contentant d'arguer des influences présumées de la fusion sur l'attractivité du territoire constructible de I\_\_\_\_\_. Le SDT a constaté que la densité des zones à bâtir du projet du PAZ voté le 29 novembre 2013, soit 1089 m<sup>2</sup>/he (habitants/emplois), était largement supérieure à la médiane de référence des communes catégorisées dans l'espace coteaux et vallées latérales du CCDT, qui était de 441 m<sup>2</sup>/he. Les zones à bâtir dévolues à l'habitat pré-sentaient un surplus théorique représentant la bagatelle de 22 ha et impliquaient, par voie de corollaire, une réduction drastique par le biais de nombreux refus de classement par l'autorité cantonale d'homologation. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat était tenu de réduire les zones constructibles de ce plan bien que celui-ci ait été voté par l'assemblée primaire sur proposition de la municipalité de I\_\_\_\_\_. Les refus de classement litigieux résultent d'un examen de la légalité effectué en application des articles 26 LAT et 38 LcAT. Les recourants expliquent que le choix des parcelles à

- 10 - dézoner ressortit à l'autonomie communale. La jurisprudence retient cependant qu'il ne saurait (en principe) y avoir violation de l'autonomie communale en tant qu'une mesure d'aménagement répond, comme en l'espèce, à la nécessité de définir une zone à bâtir (davantage) conforme aux exigences de l'article 15 LAT (arrêt 1C\_xx2/2010 précité consid. 10). Au demeurant, les secteurs dont le classement en zone à bâtir a été refusé par le Conseil d'Etat ont été définis en consultation avec la commune fusionnée, qui conclut au rejet du recours en estimant que la décision attaquée résulte d'une « minutieuse pesée des intérêts ».

5. Les recourants font valoir que leurs terrains sont constructibles techniquement et les considèrent comme équipés au sens de l'article 19 LAT. Ils précisent qu'un projet avait été autorisé sur la parcelle no xx3 et expliquent que sa réalisation n'avait été que suspendue du fait des procédures de révision du PAZ et du RCCZ. Les parcelles nos xx1 et xx2 étaient, pour leur part, soumises au PAD « J \_\_\_\_\_ » dont l'équipement était programmé à l'horizon de 5 à 10 ans. Ce PAD constituait une mesure d'aménagement concrète justifiant le maintien en zone constructible desdites parcelles, qui se trouvait dans un secteur largement bâti. A les entendre, leurs terrains étaient, au demeurant, déjà équipés. Une route privée avec été construite et des servitudes avaient été constituées. Les égouts, de même qu'une conduite d'eau potable, avaient été installés par la commune.

5.1 Le classement d'un terrain dans une zone d'affectation différée, soumise, comme en l'espèce (cf. art. 39 al. 1 RCCZ), au régime de la zone agricole, représente une restriction grave au droit de propriété qui n'est conforme à l'article 26 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) que si elle repose sur une base légale claire, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (ATF 121 I 117 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.171/2004 du 2 septembre 2004 ; art. 36 al. 1 et 3 Cst.). Selon la jurisprudence, la réduction de zones surdimensionnées, qui est une obligation légale (art. 15 al. 2 LAT), relève d'un intérêt public important qui, sur le principe, l'emporte sur les intérêts privés contraires, notamment financiers (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 2.1 et 1P.115/2003 précité consid. 4.3 ; Eloi Jeannerat/Pierre Moor in : Commentaire pratique LAT, no 43 art. 14 LAT). Cette règle vaut d'autant plus lorsque les zones à bâtir disponibles sont déjà très étendues. A défaut, il ne serait plus possible de réaliser un aménagement rationnel du territoire (arrêt du Tribunal fédéral du 27 octobre 1982 consid. 5a publié in : Zbl 1983 p. 316 ss et la référence à l'ATF 102 Ia 430 consid. 4b).

- 11 - 5.2 Dans le cas particulier, la nécessité de réduire les zones à bâtir résultant du plan adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de I \_\_\_\_\_ est indéniable. (supra consid. 4.2). Avec raison, la recourante ne remet pas en cause la légitimité de l'approche suivie par le Conseil d'Etat consistant à concentrer le développement des constructions en continuité des noyaux formés par les villages historiques de l'ancienne commune de I \_\_\_\_\_ et à stopper l'étalement des constructions et le mitage sur les hauts du territoire communal. Cette approche est conforme aux buts et principes exposés aux articles 1 et 3 LAT ainsi qu'aux critères prévus à l'article 15 alinéas 3 et 4 LAT, applicables à la réduction des zones trop étendues (Franziska Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al. 2 LAT, thèse Fribourg 2018, no 458 p. 225). Appliquée en l'espèce, elle légitime un refus de classement des parcelles litigieuses, qui ne sont pas dans un secteur largement bâti, comme le prétendent les recourants. Ceux-ci perdent en effet de vue que la notion de « terrains déjà largement bâtis » de l'ancien article 15 lettre a LAT doit être comprise de manière étroite et qu'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. 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 (ATF 132 II 218 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.2). Or, à la lecture des plans figurant au dossier et des données du PAD « J\_\_\_\_\_ », les parcelles des recourants se situent clairement en périphérie des différents noyaux bâtis historiques existant sur le territoire de l'ancienne commune de I\_\_\_\_\_. Il est vrai qu'un certain nombre de constructions existent dans le périmètre du PAD « J\_\_\_\_\_ », mais celles-ci se concentrent dans la moitié est, alors que les parcelles nos xx1 et xx2 des recourants se situent dans la partie ouest, essentiellement non bâtie, la plus éloignée des villages de I\_\_\_\_\_ et de L\_\_\_\_\_ (d'en Haut). Ce constat se confirme également à l'examen des cartes et orthophotographies du système d'information du territoire (SIT) (<https://apps.ciges.ch>). Il rend inopérante la critique, formulée sur un mode appellatoire, consistant à prétendre que le secteur du J\_\_\_\_\_ « est bien plus largement bâti que celui du N\_\_\_\_\_ ». Au demeurant, le Tribunal a admis, par arrêt séparé de ce jour (ACDP A1 19 41), le recours de droit administratif du WWF contestant la décision du Conseil d'Etat de maintenir ce secteur-ci en zone à bâtir. Quant à la parcelle no xx3, elle se trouve, pour sa part, nettement à l'amont du village de I\_\_\_\_\_, à l'extrémité du territoire constructible que délimitait le PAZ adopté le 29 novembre 2013 par l'assemblée primaire.

- 12 - 5.3 Le fait que ces parcelles, toujours non construites à ce jour, seraient équipées, qu'un PAD y soit prévu (nos xx1 et xx2) ou qu'un permis de bâtir ait été délivré (no xx3), n'est pas décisif. En effet, selon la jurisprudence, même des parcelles équipées ou comportant déjà des constructions peuvent – ou au besoin doivent – être affectées à une zone de non bâtir (ATF 113 Ia 362 consid. 2b, 105 Ia 233 consid. 3c/aa). Tel est le cas en l'espèce eu égard, d'une part, aux caractéristiques des deux secteurs considérés, périphériques, et des surcapacités patentes de la zone à bâtir du territoire de I\_\_\_\_\_, lesquelles doivent être drastiquement réduites. Les intérêts dont se prévalent les recourants sont purement financiers et doivent ici céder le pas à l'intérêt public de redimensionner les zones à bâtir du PAZ de I\_\_\_\_\_ conformément aux exigences du droit fédéral. La proposition de refus de classement des parcelles des recourants émise par le SDT et reprise par le Conseil d'Etat repose ainsi sur des critères objectifs pertinents et n'est pas contraire au droit. 5.4 Les recourants s'abstiennent, avec raison (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_492/2013 du 28 janvier 2014 consid. 2.3 ; ACDP A1 12 79 du 30 août 2012 consid. 6b), de soutenir que le permis de bâtir de 2007, dont la durée de validité avait été « suspendue » par l'ancienne municipalité de I\_\_\_\_\_, équivaldrait à une promesse formelle de sa part quant au maintien des parcelles considérées dans la zone à bâtir. Ici, l'intérêt public à l'application correcte de la LAT l'emporterait en toute hypothèse sur une éventuelle affectation des parcelles des recourants en zone à bâtir en application des principes de la bonne foi et de la confiance. Il convient également de relever que la municipalité de I\_\_\_\_\_ ne pouvait lier l'autorité cantonale d'approbation, dont la mission est justement de veiller à ce que la planification locale respecte le droit fédéral, notamment au niveau du dimensionnement des zones à bâtir. Il importe donc peu que la parcelle no xx3 ait été, en son temps, remise en zone à bâtir par l'exécutif local dans le cadre du traitement de l'opposition formée par les propriétaires de ce bien-fonds.

Enfin, les recourants signalent qu'avant la décision de l'assemblée primaire, les services cantonaux consultés ne s'étaient pas opposés au maintien de leurs parcelles dans la zone à

bâtir. Ce constat est erroné s'agissant de la parcelle no xx3 : ainsi que le relève le Conseil d'Etat dans sa réponse céans, pièces à l'appui, le PAZ auquel il avait donné son accord de principe le 9 janvier 2009 ne la rangeait pas en zone à bâtir. Quoi qu'il en soit, cet accord se destinait à la municipalité de I\_\_\_\_\_ et nullement aux recourants, qui ne peuvent évidemment y inférer aucune assurance expresse du Conseil d'Etat quant à l'affectation de leurs parcelles. Si tel était le cas, la procédure formelle

- 13 - d'établissement des plans, et plus particulièrement la phase d'homologation, en deviendraient inutiles. 6.1 Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 6.2 Vu l'issue du litige, les recourants supporteront, solidairement entre eux, un émo- lument de justice fixé, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Ils n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

#### **E. 7**

octobre 2010 consid. 4.2 et 10, arrêt 1P.115/2003 précité consid. 4.4 et arrêt 1A.37/1999 – 1P.133/1999 du 17 août 1999 consid. 5b, 5d et 8b publié in : Pra 2000 8 p. 32).

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