

VS_GERICHTE A1 21 52 vom 6. Oktober 2021

VS Kantonsgericht, 2021-10-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 21 52](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_52)

FR: VS_GERICHTE A1 21 52 du 6 octobre 2021

IT: VS_GERICHTE A1 21 52 del 6 ottobre 2021

Regeste

A1 21 52 ARRÊT DU 6 OCTOBRE 2021 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant, en la cause M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____ SA, V _____, W _____, X _____, Y _____, Z _____, tous recourants et représentés par Maître Frédéric Delessert contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, COMMUNE DE A _____, autre autorité, (zone réservée cantonale) recours de droit administratif contre la décision du 24 février 2021

Erwägungen

E. 1.1

Le mémoire rectifié remis le 12 mai 2021 est régulier à la forme et a été déposé dans le délai imparti le 29 mars 2021. Le recours émane notamment de M _____, qui possède des parcelles sises dans le périmètre de la zone réservée cantonale (p. ex. nos et xx1 et xx2) et qui se trouve, à ce titre, particulièrement atteint par la décision attaquée. Sous la réserve émise au considérant 1.2 ci-après, il convient donc d'entrer en matière (art. 21 al. 3 LcAT ; art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]). Dans ces conditions, la qualité pour agir des autres recourants peut rester indéterminée (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_122/2017 du 13 février 2018 consid. 1).

E. 1.2

La conclusion subsidiaire tendant à l'octroi d'une indemnité pour expropriation matérielle à fixer par une commission d'estimation est irrecevable. Selon l'article 63 de la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 (LEx/VS ; RS/VS 710.1), le droit à une indemnité et, le cas échéant, la fixation de celle-ci sont des questions qui, à défaut d'entente, ressortissent à la compétence de la Commission d'estimation et qui doivent être au besoin tranchées dans le cadre de la procédure spécifique prévue à cet effet. Les développements y relatifs du recours sont donc vains et il n'y a pas lieu de s'y attarder.

E. 1.3

Le Conseil d'Etat a joint à sa réponse l'extrait du procès-verbal de sa décision du 24 février 2021, le rapport explicatif y relatif établi le 16 février 2021 par le SDT, les plans de la zone réservée cantonale ainsi que l'extrait de la publication au B.O. de ladite décision. Il a également déposé le rapport explicatif du 3 février 2016 relatif aux zones réservées communales. A la demande du Tribunal, ont été finalement versées en cause les correspondances communales des 4 novembre 2020 et 25 janvier 2021 ainsi que la

- 6 - lettre du 11 décembre 2020 du DMTE, courriers tous trois cités dans la décision attaquée. Ainsi constitué, le dossier permet de trancher les griefs des recourants. Le Tribunal renonce à entendre les parties, celles-ci ayant eu tout loisir de s'exprimer par écrit (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA ; ATF 145 I 167 consid. 4.1).

E. 2

Dans un premier grief, les recourants se plaignent d'une violation de l'article 27 LAT et d'une restriction inadmissible à leur droit de propriété. Sur ce point, ils admettent que la zone réservée litigieuse repose sur une base légale (cantonale) suffisante (art. 21 al.

E. 2.1

Selon l'article 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).

E. 2.1.1

Tel est le cas selon le droit valaisan actuellement en vigueur. Jusqu'au 15 avril 2019, l'article 19 alinéa 2 LcAT prévoyait que les zones réservées pouvaient être décidées par le conseil municipal pour une durée de deux ans, prolongeable jusqu'à un maximum de cinq ans par l'Assemblée primaire. Cependant, dans le cadre de la révision partielle de la LcAT deuxième étape, entrée en vigueur à la date susmentionnée, la durée des zones réservées de compétence communale a été portée à cinq ans, durée pouvant être prolongée de trois ans par décision de l'Assemblée primaire. A cette occasion, le

- 7 - législateur cantonal a nouvellement conféré au Conseil d'Etat la compétence de délimiter des zones réservées afin de « garantir la conformité aux articles 8a et 15 de la LAT », ceci pour une durée de cinq ans, prolongeable pour justes motifs (art. 21 al. 3 LcAT). Le Message y relatif (cf. Bulletin des séances du Grand Conseil [BSGC], session de décembre 2015, p. 763) explique à ce propos que, sans une telle disposition, « la crédibilité du canton dans sa volonté de mettre en œuvre la LAT et le futur PDC révisé pourrait être mise en cause ». Il s'agit donc, par ce nouvel instrument, de « garantir auprès de la Confédération que la stratégie de développement territorial et de dimensionnement des zones à bâtir prévue par le Canton dans le projet de PDC, et liée au périmètre d'urbanisation, pourra être mise en œuvre ». En synthèse, la zone réservée cantonale repose ainsi sur une base légale propre, qui habilite le Conseil d'Etat à prononcer une telle mesure dans un but précis, soit d'assurer la concrétisation des exigences légales en matière de (re)dimensionnement des zones à bâtir.

E. 2.1.2

Sur cet arrière-plan, il convient d'emblée de rejeter la thèse émise par les recourants dans leur détermination du 15 septembre 2021 selon laquelle la zone réservée cantonale ne pourrait être décidée qu'en cas de manquement de la part des communes. Ce point de vue ne trouve aucun appui dans le texte légal et les travaux législatifs. Le législateur cantonal a instauré cet instrument dans un but précis, certes, mais n'a nullement conditionné la possibilité de l'instaurer uniquement lorsqu'une collectivité publique locale se montre défaillante. En outre, force est de constater que la zone réservée cantonale respecte, au niveau de sa durée, la réglementation cantonale, qui elle-même prévoit, ainsi que le permet

l'article 27 alinéa 2 in fine LAT, d'aller au-delà du délai de 5 ans prévu par cette norme fédérale. Sous cet angle, le grief de violation de l'article 27 LAT ne peut donc pas être retenu (cf. é.g. infra consid. 2.2.2 3e § et 2.3.2).

E. 2.2.1

La garantie de la propriété, ancrée à l'article 26 alinéa 1 Cst., peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés – règle de l'aptitude –, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive – règle de la nécessité –, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis – règle de la proportionnalité au sens étroit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_550/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.1 et les références). L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit. Il s'agit en

- 8 - 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. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (arrêt du Tribunal fédéral 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1 et les références).

E. 2.2.2

Le principe de la proportionnalité exige que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3). La règle de la nécessité est respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêt du Tribunal fédéral 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1). Dans le cas d'une zone à bâtir largement surdimensionnée, l'autorité doit, selon la jurisprudence, étendre sa zone réservée à tous les terrains susceptibles d'être dézonés, afin de se ménager une marge de manœuvre suffisante dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal (arrêt du Tribunal fédéral 1C_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 4.4.4). Le Tribunal fédéral a ainsi eu l'occasion de confirmer à plusieurs reprises, s'agissant de surfaces situées hors centre, l'institution d'une zone réservée s'étendant à l'ensemble de la zone à bâtir communale (cf. arrêts 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2, 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.3, 1C_16/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.2). Au niveau de la durée, la jurisprudence a posé que l'article 27 LAT habilite les cantons à adopter des réglementations cantonales détaillées à ce sujet, pour autant que la finalité de la zone à bâtir, qui est de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente, reste intacte (arrêt du Tribunal fédéral 1C_440/2019 du 7 janvier 2020 consid. 4.3.2 et les références). La zone réservée doit pouvoir remplir cet objectif pendant toute la durée de la planification (ibidem). Elle ne doit cependant pas servir à repousser indéfiniment la mise à l'enquête ou l'adoption de la nouvelle réglementation et s'avère injustifiée si elle se prolonge pour toute autre raison que celle d'être au service de l'adoption de la nouvelle

réglementation (ibidem)

E. 2.3.1

En l'espèce, il appert des plans de la zone réservée cantonale litigieuse et du

- 9 - rapport explicatif y relatif du SDT que cette mesure concerne, pour la partie supérieure, l'ensemble des zones à bâtir dévolues à l'habitat, à l'exception des secteurs densément bâtis au cœur de la station et dont le développement n'engendrera pas une aggravation du mitage du territoire et du secteur de C _____, sis en zone à aménager. Pour la partie inférieure, le périmètre intègre l'ensemble des zones dévolues à l'habitat, à l'exception des zones sises au cœur du village prévoyant de l'habitat collectif et dont le développement n'induirait pas d'aggravation du mitage du territoire. Cette délimitation n'est pas excessive compte tenu du surdimensionnement de la commune de A _____, qui présente un surplus de zone à bâtir avoisinant les 80 ha correspondant plus ou moins à l'étendue des zones destinées à l'habitat non construites (81.5 ha). En pareille situation, un redimensionnement à large échelle, concernant l'ensemble du territoire communal, s'avère nécessaire et justifie l'instauration d'une zone réservée s'étendant à tous les terrains susceptibles d'être dézonés. Dans ce contexte, c'est de manière purement appellatoire que les recourants prétendent que le travail de révision serait suffisamment avancé pour restreindre la zone réservée aux territoires nécessitant réellement des changements d'affectation. Ils ne cherchent nullement à expliquer en quoi il se justifierait de limiter le périmètre retenu, pas plus qu'ils n'évoquent les secteurs qui, de leur point de vue, ne seraient à l'heure actuelle plus concernés par une obligation de planifier. Sur ce point, le Tribunal constate qu'à ce jour, seul un avant-projet de révision a été rendu notoire. L'on se trouve ainsi à l'entame du processus formel de révision, qui appellera une nouvelle mise à l'enquête une fois l'avis de principe du SDT établi, puis une délibération par l'Assemblée primaire suivie, cas échéant, de la procédure d'homologation cantonale (cf. art. 34 ss LcAT). L'on ne saurait ainsi considérer qu'une réduction du périmètre puisse s'imposer à ce stade déjà. C'est également à tort que les recourants reprochent au Conseil d'Etat de ne pas avoir effectué une nouvelle appréciation relative à la zone réservée. L'autorité précédente a, en effet, effectué cet examen, ceci en se fondant en particulier sur le rapport du SDT du 16 février 2021. Elle a toutefois constaté, sans que cette appréciation ne prête le flanc à la critique, que le périmètre délimité en 2016 était toujours d'actualité. Enfin, l'on remarquera que les recourants n'élèvent aucune objection spécifique contre le classement de leurs parcelles en zone réservée, qu'ils n'entreprennent aucunement de décrire ni d'inscrire dans le territoire communal et son environnement. Leurs critiques toutes générales ne sauraient par conséquent amener le Tribunal à revoir le périmètre choisi, qui apparaît pertinent et cohérent au vu des circonstances et s'avère en fin de compte conforme à la règle de nécessité.

- 10 -

E. 2.3.2

La zone réservée cantonale litigieuse a été instaurée pour une durée de cinq ans. Il est vrai que cette mesure revient, de fait, à prolonger les zones réservées communales et que, de ce point de vue, le régime de blocage provisoire auquel se trouvent confrontés les propriétaires concernés atteint une durée de 10 ans, qui apparaît considérable. L'on ne saurait pour autant retenir que la durée de la zone cantonale excède ce qui est nécessaire compte tenu des circonstances. Comme l'a relevé le SDT dans son rapport, la commune de A _____ a

été l'une des premières du canton à prendre des mesures afin de garantir le respect des exigences légales en matière de dimensionnement des zones à bâtir. Or, le cadre posé au travail de révision a profondément évolué depuis l'instauration des zones réservées communales, en 2016. La LcAT révisée est en effet entrée en vigueur le 15 avril 2019 et le nouveau Plan directeur cantonal (PDC) a été approuvé le 1er mai 2019 par le Conseil fédéral. Ceci peut objectivement expliquer pourquoi la période de validité des zones réservées communales, plus courte que ne le permet le droit cantonal actuel, s'est révélée insuffisante, contrairement aux prévisions et indications que les représentants communaux auraient, aux dires des recourants, données à certains d'entre eux. Quoiqu'il en soit, la zone réservée litigieuse est de rang cantonal. Adoptée sur la base l'article 21 alinéa 3 LcAT, elle tend spécifiquement à garantir la mise en œuvre des exigences légales en matière de dimensionnement des zones à bâtir et tend, dans ce sens et en l'occurrence, à permettre à la commune de A_____ d'adapter ses instruments d'aménagement en conséquence. Dans cette mesure et attendu que la procédure communale de révision en est encore à ses débuts, la durée de 5 ans de la zone réservée cantonale, qui correspond à la durée légale (art. 21 al. 3 LcAT), apparaît conforme à la règle de la nécessité. L'on ne saurait retenir que la zone réservée cantonale vise à repousser indéfiniment la mise à l'enquête ou l'adoption de la nouvelle planification. Le rapport du SDT indique, en effet, que la commune de A_____ est sur le point d'entreprendre la procédure de révision globale de son PAZ et de RCCZ, propos que confirme la publication, intervenue en janvier 2020, de l'avant-projet, conformément à l'article 33 alinéa 1 et alinéa 1bis LcAT. Rien ne laisse supposer que ce processus ne se poursuive pas régulièrement.

E. 2.3.3

Au surplus, les recourants se contentent d'arguer de manière toute générale de leur intérêt à pouvoir jouir de leur droit de propriété, sans toutefois montrer qu'il conviendrait d'accorder à cet intérêt un poids prépondérant compte tenu de leurs situations spécifiques, qu'ils ne prennent pas la peine de détailler. Dans ces conditions, il n'y a pas matière à reléguer à l'arrière-plan l'intérêt public que poursuit la zone réservée

- 11 - cantonale litigieuse. Cette mesure est en effet intimement liée au remaniement des zones à bâtir surdimensionnée, qui relève d'un intérêt public qualifié de majeur par la jurisprudence (arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité consid. 4.4 et 1C_168/2019 du 17 janvier 2020 consid. 2.2).

E. 2.4

Au regard des considérants qui précèdent, les griefs pris d'une violation de l'article 27 LAT et d'une violation du principe de proportionnalité doivent être rejetés.

E. 3

Dans un deuxième moyen, les recourants se plaignent en substance du fait que le conseil municipal de A_____ demeure compétent pour décider de l'octroi d'autorisation dérogatoire, ceci « sans aucun critère objectif ». Ils dépeignent une situation à leur sens source d'insécurité juridique, d'arbitraire et d'inégalité de traitement. A les entendre, des permis dérogatoires avaient été précédemment octroyés dans des secteurs périphériques du village, considérés comme non largement bâti et en principe contraire à la mise en œuvre de la LAT, alors qu'à l'inverse, de tels permis avaient été refusés pour certains agrandissements prévus dans des territoires largement bâtis.

E. 3.1

Comme exposé précédemment, une zone réservée est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification. Par l'adoption d'une zone réservée (cantonale), de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif : une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.2). Le principe de proportionnalité exclut uniquement des projets en contradiction avec le nouvel aménagement prévu ou qui en compliquent (peuvent en compliquer) l'application (Alexander Ruch in : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, nos 53 ss ad art. 27 LAT).

E. 3.2

En l'occurrence, le chiffre 4 du dispositif de la décision contestée prescrit « qu'à l'intérieur de la zone réservée, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement des plans conformément à l'article 27 LAT ». Cette règle reprend la teneur de la disposition précitée. Elle réserve de fait la possibilité d'autorisations dérogatoires, ce qui correspond en soi au régime et aux effets de la zone réservée. Cela étant, il convient de rappeler qu'en vertu des règles ordinaires de compétence, c'est bien au conseil municipal qu'il appartient de délivrer les permis de construire en zone à bâtir (art. 2 LC), ceci même si le Conseil d'Etat a instauré une zone réservée. Le législateur cantonal n'a, en effet, pas prévu, en pareille hypothèse, de transférer automatiquement les compétences décisionnelles normalement dévolues aux communes en matière d'autorisation de construire. L'on peut par contre relever que, selon le rapport explicatif

- 12 - du SDT, la commune de A_____ sera amenée à solliciter un préavis de la part de cet organe concernant le caractère largement bâti ou non du secteur. Cette cautèle concourt à un traitement objectif et conforme au but de la zone réservée des demandes d'autorisation de construire. Pour le reste, les recourants n'illustrent la prétendue pratique arbitraire et discriminatoire de la commune de A_____ que d'un seul exemple, qui manque au demeurant de pertinence dès lors qu'il concerne l'agrandissement d'un bâtiment autorisé. Cette critique ne saurait en conséquence conduire le Tribunal à censurer la zone réservée cantonale pour des motifs relevant de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement. 4.1 En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 4.2 Les recourants, qui succombent, supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice qu'il convient de fixer, 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).

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