

VS_GERICHTE A1 21 54 vom 6. Oktober 2021

VS Kantonsgericht, 2021-10-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 21 54](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_54)

FR: VS_GERICHTE A1 21 54 du 6 octobre 2021

IT: VS_GERICHTE A1 21 54 del 6 ottobre 2021

Regeste

A1 21 54 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 X_____ et Y_____, agissant par Z_____, Préposé de l'Office des poursuites et faillites du district de B_____, recourants, tous représentés par Maître Nicolas Rouiller, avocat, contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, COMMUNE DE A_____, autre autorité, (zone réservée cantonale) recours de droit administratif contre la décision du 24 février 2021

Erwägungen

E. 1

Il ressort du courrier du Préposé de l'Office des poursuites et faillites du district de B_____ daté du 30 mars 2021 (dossier du TC, p. 27) que plusieurs parcelles sises en zone constructible, au lieu-dit « C_____ », figurent dans la masse en faillite (cf. les données figurant sur le système d'information du territoire [SIT] de A_____ relatives aux parcelles nos xxx mentionnées en page 3 du mémoire ainsi que le plan du secteur « C_____ » figurant en p. 47 du dossier du TC). Dans la mesure où ledit secteur est concerné par la zone réservée cantonale litigieuse, la masse en faillite, qui recourt conjointement à X_____, dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision attaquée (art. 240 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 11 avril 1889 [LP ; RS 281.1] ; art. 80 al. 1 let. a-c et 44 al. 1 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]). Il convient dès lors d'entrer en matière sur ce recours régulièrement formé au surplus (art. 21 al. 3 LcAT ; art. 72, 78 let. a, 79a let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

E. 2

Dans un premier grief, les recourants arguent d'une application abusive et arbitraire de la LcAT et de la LAT. Ils reprochent à la décision attaquée de prolonger de manière injustifiée et excessive le blocage précédemment instauré par les autorités communales. Le Conseil d'Etat aurait conféré un caractère durable à un régime provisoire, ceci en violation des maxims légaux, qui seraient de 8 ans à l'aune de l'article 19 alinéa 2 LcAT (5 + 3 ans). Dans ce contexte, les recourants affirment que les oppositions collectives contre la première décision de mise en zone réservée communale avaient été retirées compte tenu des déclarations émises par les représentants communaux en séance de conciliation. Ceux-ci auraient affirmé que le RCCZ et le PAZ allaient être mis à l'enquête le plus rapidement possible et que le Conseil d'Etat ne traiterait pas les oppositions d'ici là. Le périmètre de la zone réservée cantonale semble également critiqué en tant qu'il concernerait quelque 80 % de la zone à bâtir. Sur ce point, les recourants allèguent que le conseil municipal aurait octroyé de nombreuses dérogations qui remettraient en cause son appréciation antérieure

quant à la nécessité de prononcer des zones réservées.

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).

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 été portée à cinq ans, durée pouvant être prolongée de trois ans par décision de l'Assemblée primaire. A cette occasion, le 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 ». L'institution de la zone réservée cantonale repose donc sur une base légale spécifique et habilite le Conseil d'Etat à prononcer une telle mesure dans le but de permettre la concrétisation des exigences en matière de (re)dimensionnement des zones à bâtir.

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 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 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 sis au cœur de la station et dont le développement n'engendrera pas une

aggravation du mitage du territoire et du secteur de D_____, 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. La zone réservée cantonale litigieuse doit donc être confirmée quant à son emprise, les recourants ne cherchant aucunement à établir que les parcelles qui les concernent auraient dû en être exclues. Enfin, l'objection selon laquelle le conseil municipal aurait accordé de nombreuses dérogations n'est nullement étayée (cf. é.g. consid. 3) et ne permet donc pas de remettre en cause le bien-fondé du périmètre retenu.

E. 2.3.2

La zone réservée cantonale litigieuse a été instaurée pour une durée de cinq ans. Cette durée correspond à la durée légale (art. 21 al. 3 LcAT). 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 recourants atteint une durée de 10 ans, qui apparaît considérable. Sur ce point, c'est cependant à tort que ces derniers arguent d'un dépassement de la durée maximale de 8 ans prévue par la LcAT. Cette durée concerne exclusivement les zones réservées communales, régies par l'article 19 LcAT. En outre, le législateur valaisan n'a nullement conditionné la possibilité d'instaurer une zone réservée cantonale au non-épuisement de cette durée de 8 ans. La thèse émise par les recourants dans leur détermination du 20 septembre 2021 selon laquelle il s'agirait d'un seul et même régime ne trouve aucun appui dans la LcAT et les travaux législatifs mentionnés précédemment (supra consid. 2.1). Quoi qu'en disent les recourants, la réponse du chef du DMTE du 22 juillet 2021 ne permet pas d'aboutir à une conclusion inverse. Son auteur insiste à juste titre sur le fait que la zone réservée cantonale poursuit un objectif spécifique, à la différence des zones réservées communales (cf. en particulier réponse ad question 2). Le fait que ces dernières soient arrivées à échéance justifie en tout état de cause, sous l'angle du but énoncé par l'article 21 alinéa 3 LcAT, le prononcé d'une zone réservée cantonale, elle-même soumise à des délais légaux propres.

Il n'en reste pas moins que la zone réservée cantonale litigieuse ne saurait excéder, d'un point de vue temporel, ce qui est nécessaire. Or, sous cet angle, la durée de 5 ans ne prête pas le flanc à la critique. En effet, 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. Quoi qu'il en soit, la zone réservée litigieuse est de rang cantonal. Adoptée sur la base de 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. Cet aspect relève ainsi 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). Dans cette mesure et attendu que la procédure communale de révision du RCCZ et PAZ 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. Il n'est au surplus nullement question de 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, ce que confirme la publication, 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. 2.4

Au regard des considérants qui précèdent, le grief d'une application abusive et arbitraire de la LcAT et de la LAT ne peut pas être retenu.

E. 3

Dans un deuxième grief, les recourants soutiennent que la décision du Conseil d'Etat « est contraire au principe de proportionnalité et de nécessité ». Les critiques y relatives figurent toutefois dans le premier pan de leur argumentation et ont déjà été traitées dans les considérants précédents. La problématique que les recourants soulèvent en réalité

dans ce second volet du recours concerne le prononcé et la gestion des autorisations dérogatoires. Sur ce point, ils déplorent que la décision attaquée ne contienne « aucune indication des critères de dérogation » permettant d'évaluer si une dérogation est légalement admissible ou non. A les entendre, la pratique du conseil municipal de A_____ refléterait un « flou discrétionnaire » et recelait de nombreuses incohérences allant à l'encontre des finalités de la révision de la LAT. Des permis dérogatoires auraient été selon eux accordés dans des secteurs périphériques du village, considérés comme non largement bâti, alors qu'à l'inverse, de tels permis auraient 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 expressément « 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 ». L'on comprend sans difficulté de cette règle et du contexte dans lequel elle s'inscrit qu'il demeure possible d'autoriser des projets qui n'entravent pas les exigences de redimensionnement de la zone à bâtir. Le rapport explicatif du SDT (p. 5) et les rapports relatifs aux zones réservées communales (p. 4) auxquels celui-là renvoie l'indiquent d'ailleurs clairement. Cette réserve s'avère conforme au but et à la nature d'une zone réservée telle que celle d'espèce et, conformément aux règles ordinaires de compétence, c'est au Conseil municipal de A_____ qu'il reviendra de se prononcer à ce sujet. L'on relèvera à ce propos que, selon les explications fournies dans les rapports précités et non remises en cause par les recourants, le conseil municipal de A_____ est amené à solliciter un préavis de la part du SDT. Cette cautèle concourt à un traitement objectif et conforme au but de la zone réservée litigieuse des demandes d'autorisation de construire. Pour le reste, les recourants n'étaient aucunement leurs critiques tirées d'une prétendue pratique arbitraire et discriminatoire de la part de l'exécutif local. Ces critiques ne

sauraient en conséquence conduire le Tribunal à censurer la zone réservée cantonale ni à prononcer une suspension du régime de dérogation.

E. 4

Il n'y a au surplus pas lieu de s'attarder sur la problématique d'expropriation matérielle soulevée par les recourants, qui n'ont, du reste et de toute manière, pris aucune conclusion correspondante (art. 79 al. 1 LPJA). Le litige consiste, en effet, uniquement à contrôler la légalité de la décision du Conseil d'Etat instaurant une zone réservée cantonale sur le territoire communal de A_____. Conformément à 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. 5.1 Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). L'arrêt rend sans objet la demande d'effet suspensif du recours (cf. chiffre 2 des conclusions). 5.2 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.