

VS_GERICHTE A1 22 11 vom 6. Oktober 2022

VS Kantonsgericht, 2022-10-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_11

FR: VS_GERICHTE A1 22 11 du 6 octobre 2022

IT: VS_GERICHTE A1 22 11 del 6 ottobre 2022

Regeste

RVJ / ZWR 2023 3 Jurisprudence de la Cour de droit public et de la Commission de recours en matière fiscale Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung und der Steuerrekurskommission Aménagement du territoire Raumplanung ATC (Cour de droit public) du 6 octobre 2022 – A1 22 11 Légalité d'une zone réservée cantonale - L'inclusion d'une parcelle en zone réservée constitue une atteinte à la garantie de la propriété et n'est admissible que pour autant que les conditions fixées à l'art. 36 Cst. soient réunies (consid. 5.3). - La compétence d'instaurer des zones réservées cantonales appartient au Conseil d'Etat en vertu de l'art. 21 al. 3 LcAT. Cette compétence, parallèle à celle des autorités communales, est admissible et repose sur l'art. 27 LAT (consid. 6). - L'instauration de la zone réservée cantonale sert l'intérêt public au redimensionnement de la zone à bâtir communale (art. 8a et 15 LAT ; consid. 7). -

Erwägungen

E. 1

Le recours a été adressé en temps utile au Tribunal cantonal et respecte les exigences formelles applicables. Il émane de X_____ et Y_____, qui disposent de la qualité pour recourir puisqu'ils sont directement touchés par la décision entreprise qui inclut leurs parcelles nos xx1, xx2 et xx3 dans la zone réservée cantonale (art. 21 al. 3 LcAT ; art. 44, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6], applicables par renvoi de l'art. 80 al. 1 LPJA). Le recours est par conséquent recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière. 2.1 A titre liminaire, il convient de statuer sur les mesures d'instruction requises par les recourants, à savoir la production du dossier relatif à la zone réservée cantonale par le Conseil d'Etat et celle du dossier d'autorisation de construire concernant la parcelle no xx5 par la commune de A_____. 2.2 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des

- 6 - preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1, 142 III 48 consid. 4.1.1). L'autorité peut néanmoins renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 5A_130/2021 du 26 mars 2021 consid. 2 et 8C_119/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2). 2.3 En annexe à sa

réponse, le Conseil d'Etat a produit la demande communale d'instauration de la zone réservée cantonale, le rapport justificatif y relatif, ainsi que les deux rapports explicatifs du 3 novembre 2021 établis par le SDT, d'une part, et par le SDT et le SAJMTE, d'autre part. Etaient également joints à cet envoi l'extrait du procès-verbal de la décision du Conseil d'Etat du 10 novembre 2021, le plan des secteurs compris dans la zone réservée cantonale et l'extrait de la publication au B.O. de dite décision. Ainsi constitué, le dossier permet de trancher le litige. Après consultation de celui-ci par leur conseil, les recourants n'ont d'ailleurs pas allégué le contraire. Partant, leur première requête a été satisfaite. 2.4 La production du dossier d'autorisation de construire est destinée à démontrer qu'une construction a été autorisée sur la parcelle no xx5, pourtant incluse dans le secteur « xxx » de la zone réservée communale, au motif qu'elle était entièrement équipée et située dans un secteur largement bâti (allégué no 9). Ces faits peuvent cependant se vérifier à la lecture du permis de construire y relatif du 2 février 2021, qui se trouve au dossier de la cause. Pour le reste, les recourants ne précisent pas quels seraient les documents dudit dossier – auquel ils ont eu accès dans le cadre de leur opposition au projet de construction – susceptibles d'influer sur l'issue du présent litige, ni en quoi ils pourraient être décisifs. Aussi, la production de l'entier du dossier d'autorisation de construire s'avère-t-elle inutile et non pertinente. Le Tribunal s'estime par ailleurs suffisamment renseigné pour statuer en connaissance de cause sur les questions juridiques qui lui sont soumises et considère que l'apport du dossier précité ne modifierait pas son appréciation juridique. La mesure d'instruction est par conséquent rejetée.

E. 3

Dès lors que le présent litige porte sur l'instauration d'une zone réservée cantonale, il convient de rappeler préalablement l'étendue et les limites du pouvoir d'examen du Tribunal de céans.

- 7 - Le pouvoir de cognition du Tribunal est en principe limité au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (art. 78 al. 1 let. a LPJA ; ég. art. 37 al. 4 LcAT). Dans certaines hypothèses, il s'étend cependant à l'inopportunité, soit notamment lorsque la loi le prévoit (art. 78 al. 1 let. b LPJA). Tel est le cas en l'espèce, puisque le litige concerne une zone réservée cantonale dont le Tribunal cantonal connaît en qualité d'autorité de recours unique (art. 21 al. 3 LcAT). Or, la protection juridique offerte par l'art. 33 al. 3 let. b LAT implique qu'une autorité de recours au moins dispose d'un libre pouvoir d'examen, ce qui inclut le contrôle de l'exercice du pouvoir d'appréciation sous l'angle de l'opportunité : l'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate (arrêts du Tribunal fédéral 1C_483/2021 du 4 mars 2022 consid. 4.3.2 et 1C_852/2013 du 4 décembre 2014 consid.

E. 3.1

; ACDP A1 21 35 du 23 août 2021 consid. 3.1). Pour autant, l'autorité cantonale investie du contrôle de l'opportunité n'agit pas comme autorité supérieure de planification ou de surveillance (ATF 131 II 81 consid. 6.6). Elle doit ainsi préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches, conformément à ce que prescrit l'art. 2 al. 3 LAT : cela implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'étant pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée (arrêts du Tribunal fédéral 1C_629/2019 du 31 mars 2021

consid. 3.1 et 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.6 ; ACDP A1 21 35 précité consid. 3.1). Elle ne peut cependant limiter son intervention aux cas dans lesquels l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, à peine de restreindre son pouvoir d'examen à un contrôle limité à l'arbitraire, en violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4, 145 I 52 consid. 3.6). En définitive, le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par l'organe de planification est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4, 145 I 52 consid. 3.6 ; ACDP A1 17 82 du 19 janvier 2018 consid. 2.2). A cet égard, il convient encore de souligner que le choix des parcelles concernées par le redimensionnement de la zone à bâtir imposé par l'art. 15 al. 2 LAT relève, dans une large mesure, du pouvoir d'appréciation des autorités (locales) de planification (ATF 144 II 41 consid. 5.2, arrêts du Tribunal fédéral 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 4.1 et 1C_73/2018 du 7 janvier 2019 consid. 3.1).

- 8 -

E. 4

Dans un grief qu'il se justifie de traiter en premier, les recourants invoquent l'absence de rapport 47 OAT relatif à la zone réservée cantonale litigieuse. Ils expliquent en effet n'en avoir pas trouvé lors de la consultation du dossier au greffe de la commune. Or, le dossier transmis au Tribunal par l'autorité attaquée, que le conseil des recourants a consulté à sa demande le 16 mars 2022, contient notamment un rapport explicatif du SDT du 3 novembre 2021. S'il ne fait pas expressément référence à l'art. 47 OAT, ce document est en tout point conforme à cette disposition. Il expose en particulier les raisons de l'instauration de la mesure litigieuse, ainsi que les motifs pour lesquels elle respecte le droit supérieur, singulièrement la LAT et le PDc. Par ailleurs, à supposer que ce document n'ait effectivement pas été mis à la disposition des recourants lors de la consultation du dossier communal, il s'agit quoi qu'il en soit d'un document public qui était et demeure librement consultable par tout intéressé à la page Internet : https://www.vs.ch/web/sdt/zones-r%C3%A9serv%C3%A9es-cantoniales-de-A_____). Infondée, la violation alléguée de l'OAT doit être écartée. 5.1 Sur le fond, le litige concerne la prétendue non-conformité au droit de la zone réservée cantonale instaurée par le Conseil d'Etat. 5.2 En premier lieu, les recourants invoquent l'inconstitutionnalité de l'art. 21 al. 3 LcAT sur lequel est fondée la décision entreprise. Ils ne développent toutefois aucune argumentation au soutien de cette critique, formulée uniquement dans le titre du ch. 1 de la partie en droit du mémoire de recours. Un tel procédé ne répond pas aux réquisits de motivation découlant des art. 80 al. 1 let. c et 48 LPJA (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1 ; ACDP A1 21 281 du 17 août 2022 consid. 1.2), de sorte que le grief d'inconstitutionnalité de l'art. 21 al. 3 LcAT est irrecevable. 5.3 Les autres griefs des recourants ont trait à la violation alléguée de l'art. 36 Cst. qui fixe les conditions de restriction des droits fondamentaux. A raison, les recourants soutiennent que l'inclusion d'une parcelle en zone réservée au sens de l'art. 27 LAT constitue une atteinte à la garantie de la propriété inscrite à l'art. 26 Cst. Aussi n'est-elle effectivement admissible que pour autant que les conditions fixées à l'art. 36 Cst. soient réunies (ATF 113 Ia 362 consid. 2). Elle doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 113 Ia 362 consid. 2 ; arrêts du Tribunal

fédéral 1C_550/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.1 et 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 ; ACDP A1 19 16 du 6 mai 2019 consid. 3.2). Les recourants contestent le respect de chacune de ces trois conditions qu'il convient d'examiner successivement.

- 9 - 6.1 Les intéressés affirment tout d'abord que l'art. 21 al. 3 LcAT, qui fonde la compétence du Conseil d'Etat d'établir des zones réservées, est dépourvu de base légale fédérale. Ils rappellent que l'art. 52a al. 3 OAT autorise le gouvernement cantonal à instituer des zones réservées mais uniquement, dans les cantons qui ont conféré aux communes la compétence exclusive de déterminer des zones réservées, jusqu'à l'approbation de l'adaptation du PDC. Si, selon l'art. 52a al. 4 OAT, le gouvernement cantonal conserve, certes, la compétence d'abroger et de prolonger la validité des zones réservées instaurées en vertu de l'al. 3 après l'approbation de l'adaptation du PDC, il ne peut cependant plus en créer de nouvelles postérieurement à l'approbation. En droit valaisan, ajoutent les recourants, l'élaboration des « plans d'affectation des zones » ressortit à la compétence exclusive des communes en vertu des art. 3 et 11 LcAT, tout comme l'instauration de zones réservées selon l'art. 19 LcAT. Cette dernière disposition est en effet incluse sous le chiffre « 3. Tâches des communes » et « 3.1 Prescriptions générales ». En présence d'une compétence communale exclusive d'adopter des zones réservées, le Conseil d'Etat ne pourrait dès lors en instaurer que dans les hypothèses prévues aux art. 52a al. 3 et 4 OAT. Faute de respecter cette limitation – puisqu'il habilite le Conseil d'Etat à instaurer des zones réservées cantonales postérieurement à l'approbation du PDC –, l'art. 21 al. 3 LcAT serait privé de base légale. 6.2 L'art. 27 LAT dispose que 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). Sur cette base, il revient au droit cantonal et communal de désigner les autorités compétentes pour délimiter les zones réservées. En premier lieu, il s'agira de la collectivité chargée d'édicter les plans d'affectation pour lesquels la zone réservée a été instituée (Alexander Ruch in : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève / Zurich / Bâle 2016, no 46 ad art. 27 LAT). Cette tâche incombera le plus souvent à l'exécutif au niveau communal et, à l'échelon cantonal, au Conseil d'Etat ou à un département, bien qu'il soit également possible d'imaginer qu'une autorité cantonale soit désignée pour délimiter les zones réservées permettant de garantir la planification communale sur demande de la commune (Ibidem). Aussi longtemps que le droit cantonal n'a pas désigné d'autres autorités compétentes, les gouvernements cantonaux sont autorisés à prévoir des zones réservées (art. 36 al. 2 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.2).

- 10 - Jusqu'au 15 avril 2019, le droit cantonal prévoyait à l'art. 19 al. 2 LcAT 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. La révision partielle de la LcAT deuxième étape, entrée vigueur le 15 avril 2019, a porté la durée des zones réservées de compétence communale à cinq ans, durée prolongeable de trois ans par décision de l'assemblée primaire. A cette occasion, le législateur cantonal a, afin de garantir la conformité aux art. 8a et 15 LAT, nouvellement conféré au Conseil d'Etat la compétence de délimiter des zones réservées cantonales pour une durée de cinq ans, prolongeable pour justes motifs (art. 21 al. 3 LcAT). Le Message y relatif explique les raisons de cette

modification comme suit : « Sur la base des expériences faites par les cantons où cette compétence de délimiter des zones réservées leur est conférée, le canton du Valais souhaite l'introduire dans sa loi cantonale (alinéa 3) pour qu'elle perdure au-delà du moratoire institué par la révision de la LAT [cf. art. 38a LAT et 52a OAT]. Plutôt que de donner une compétence générale au canton à l'exemple de ce qui existe pour les communes à l'art. 19 LcAT, il est proposé de limiter strictement à la seule application des articles de la LAT visant à régler le dimensionnement des zones à bâtir (conformité des zones à bâtir aux art. 8a et 15 LAT). Sans une telle disposition, la crédibilité du canton dans sa volonté de mettre en œuvre la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et le futur PDc révisé pourrait être sérieusement mise en cause. Cette mesure permet en effet 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. » (cf. Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de révision de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987, 2e étape in : Bulletin de séance du Grand Conseil [BSGC], Session ordinaire de décembre 2015, pp. 729 ss, p. 763). L'art. 21 al. 3 LcAT figurant dans le projet de loi a été adopté sans changement à l'issue des travaux parlementaires, malgré la tentative de certains députés de le supprimer (cf. Message précité, p. 886). 6.3 Il est exact que l'art. 19 LcAT, disposition cantonale topique en matière de zones réservées, se trouve dans la partie de la loi consacrée aux tâches communales, tout comme l'art. 21 al. 3 LcAT qui institue la compétence du Conseil d'Etat de délimiter des zones réservées cantonales. De cette seule systématique, on ne saurait toutefois inférer, à l'instar des recourants, une compétence exclusive des communes d'instaurer des zones réservées, ce qui aurait pour conséquence de limiter la compétence du Conseil d'Etat en ce domaine aux seules hypothèses de l'art. 52a OAT. Bien au contraire, cette interprétation est d'emblée contredite par la lecture de l'art. 21 al. 3 LcAT, dont il résulte que la compétence du Conseil d'Etat est en la matière limitée par le but assigné à la zone réservée cantonale – garantir le respect des art. 8a et 15 LAT –, mais en aucun cas par le critère temporel retenu par l'art. 52a OAT. Surtout, l'interprétation défendue

- 11 - par les recourants est incompatible avec le contenu des travaux préparatoires cités plus haut, qui démontrent clairement que la compétence d'instaurer une zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT était bien destinée à « perdure[r] au-delà du moratoire institué par la révision de la LAT ». En définitive, l'adoption de l'art. 21 al. 3 LcAT a étendu la compétence d'instaurer des zones réservées au Conseil d'Etat, le législateur ayant renoncé à la réserver, comme par le passé, aux seules autorités communales. Ce choix de faire coexister deux compétences parallèles est parfaitement admissible et repose sur l'art. 27 LAT, qui constitue la base légale de droit supérieur dont les recourants invoquent à tort l'inexistence. Sur le principe et moyennant le respect des conditions posées par les art. 27 LAT et 21 al. 3 LcAT – et non par l'art. 52a al. 3 ou 4 OAT – le Conseil d'Etat était habilité à instituer la zone réservée cantonale litigieuse, même après l'approbation du PDc par le Conseil fédéral, intervenue le 1er mai 2019. Le grief est donc rejeté. 7.1 Dans un deuxième moyen, les recourants admettent que l'obligation de redimensionner la zone à bâtir constitue en principe un intérêt public suffisant pour justifier la création d'une zone réservée. Ils contestent en revanche que la zone réservée litigieuse soit réellement utile pour diminuer le surdimensionnement communal. En effet, « des » permis de construire – les recourants n'en citent toutefois qu'un – pour des constructions sur des parcelles voisines, sises dans la même zone que les leurs, auraient été délivrés au

motif que les biens-fonds sont équipés et situés dans un milieu largement bâti. Ce constat vaudrait donc également pour leurs trois parcelles, de sorte que leur inclusion dans la zone réservée s'avérerait contraire aux principes d'urbanisation vers l'intérieur et de création d'un milieu bâti compact inscrits dans la LAT. Outre que le maintien de ces parcelles équipées vides de construction au sein d'un quartier de chalets constituerait un gaspillage de terrains, le fait de placer quelques parcelles en zone réservée pour « obtenir un nombre de mètres carrés à soustraire afin de répondre aux exigences du PDC », sans en revanche tenir compte des autres communes du F_____, serait inadmissible. Faute de politique d'aménagement cohérente au niveau intercommunal et de réflexion au niveau d'« espaces » ou de « territoires » comme l'exige pourtant l'art. 15 al. 3 LAT, la mesure ne servirait pas l'intérêt public au redimensionnement. 7.2 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

- 12 - particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, ainsi que d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut par conséquent 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 prévue à l'art. 15 al. 2 LAT (arrêts du Tribunal fédéral 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1, 1C_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 4.1 et 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1 ; ACDP A1 21 217 du 19 juillet 2022 consid. 3.1.2). Au stade de l'instauration d'une zone réservée, il est prématuré pour un propriétaire de se plaindre du fait que sa parcelle aurait été englobée à tort dans la zone réservée, au motif qu'elle répondrait aux caractéristiques de la zone à bâtir définie par l'art. 15 LAT. Les réflexions sur l'affectation définitive de la parcelle et, plus largement, sur le sort du secteur concerné, doivent être effectuées séparément, dans le cadre de la révision du plan d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité consid. 4.4.1). Une zone réservée ne peut être instaurée pour permettre l'introduction d'une mesure contraire à la LAT. Au moment où elle est instaurée cependant, la réflexion sur le sort définitif à donner à un secteur n'est généralement pas aboutie, puisque la mesure sert précisément à suspendre toute intervention sur l'état existant, dans l'attente de la planification élaborée dans le détail et selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà. Aussi, ce n'est que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite. Cela revient à limiter l'examen du bien-fondé d'une modification de l'affectation des terrains litigieux à la vraisemblance (arrêt du Tribunal fédéral 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2). La notion de « terrains déjà largement bâtis » a été utilisée comme critère de définition des zones à bâtir par l'ancien art. 15 let. a LAT et figure désormais uniquement à l'art. 36 al. 3 LAT. L'attente selon laquelle un territoire largement bâti doit être inclus dans la zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT subsiste cependant implicitement, puisque la révision partielle de 2012 impose le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT) et la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) (ACDP A1 18 269 du 6 mai 2019 consid. 3.4). La notion de terrains largement bâtis doit

- 13 - 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 (ATF 132 II 218 consid. 4.1, 116 Ia 197 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_671/2019 précité consid. 3.2 et 1C_532/2019 du 18 mai 2020 consid. 2.4). Dans ce contexte, la jurisprudence distingue entre les notions de « brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti » et de « surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti ». Les brèches sont des parcelles ou parties de parcelles dont la surface n'est pas très étendue et qui jouxtent directement le territoire construit. Elles doivent être marquées par les constructions existantes et former un tout de qualité urbanistique avec les constructions environnantes, notamment en raison de leur degré d'équipement avancé. Les critères quantitatifs ne sont pas seuls déterminants. Une évaluation qualitative est indispensable. Lorsque la parcelle non bâtie joue un rôle propre – ce qui peut être le cas en raison de sa taille, de son degré d'équipement mais aussi du fait qu'elle est susceptible de faire l'objet de mesures d'aménagement indépendantes –, elle ne fait alors pas partie du tissu déjà largement bâti. Tel est le cas des surfaces non bâties situées en périphérie de l'agglomération, ou des surfaces relativement vastes à l'intérieur de celle-ci et qui servent à diversifier et à introduire des ruptures dans le tissu bâti ou à créer des aires de loisir et de détente. De telles surfaces libres ne dépendent pas de l'état des constructions alentour, mais remplissent une fonction propre (ATF 132 II 218 consid. 4.2, 121 II 417 consid. 5a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3 et les nombreuses références citées). Dans un contexte d'habitat de très faible densité, par exemple un quartier de villas, et de surdimensionnement de la zone à bâtir, la jurisprudence ne commande d'ailleurs pas que toutes les « brèches » créées par ce type d'urbanisme soient nécessairement et inconditionnellement comblées (arrêts précités du Tribunal fédéral 1C_218/2020 consid. 3.4.2 et 1C_394/2019 consid. 4.2.1). Toujours selon la jurisprudence, le fait qu'une parcelle soit équipée ne s'oppose pas à son exclusion de la zone à bâtir (ATF 113 Ia 362 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_400/2018 du 29 juillet 2019 consid. 2.2.1, 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.5 et 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4.2). A fortiori en va-t-il de même lorsqu'une

- 14 - parcelle équipée est provisoirement rendue inconstructible par l'instauration d'une zone réservée (p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité, 1C_224/2019 du 28 mai 2019). 7.3.1 En l'occurrence, il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la commune de A_____ est surdimensionnée. Classée en catégorie C, la commune a donc l'obligation de prendre des mesures, comme par exemple l'instauration de zones réservées, afin d'y remédier et d'éviter le mitage de son territoire, conformément à l'art. 15 al. 2 LAT (cf. PDC, fiche C.1). Il n'est pas davantage contesté que le travail de révision des PAZ et du RIC pour y parvenir est en cours depuis plusieurs années, mais que le processus n'aboutira cependant pas à brève échéance. Alors que les autorités communales ne pouvaient plus prolonger la durée de validité de la zone réservée communale instituée en 2016, elles ont sollicité l'intervention du Conseil d'Etat pour qu'il instaure une zone réservée cantonale. Il ressort des différents documents au dossier (rapport justificatif ; rapport explicatif ; demande d'intervention et décision du Conseil d'Etat d'instaurer la zone réservée cantonale sollicitée), que le but de cette mesure est de garantir aux autorités communales leur liberté

de planifier dans le cadre du processus de réduction de la zone à bâtir surdimensionnée en cours. Dès lors qu'il existe une obligation légale de redimensionnement de la zone à bâtir en vertu de l'art. 15 al. 2 LAT et que la mesure tend à en garantir l'effectivité, il est indéniable que la zone réservée cantonale poursuit un intérêt public. C'est d'ailleurs le lieu de souligner également que, sous cet angle, elle s'avère conforme à l'art. 21 al. 3 LcAT qui n'autorise le Conseil d'Etat à instaurer une zone réservée que pour garantir le respect des art. 8a et 15 LAT. 7.3.2 A l'encontre de ce constat, les recourants font valoir que leurs parcelles constituent des brèches dans un tissu largement bâti et appartiendraient de ce fait à la zone à bâtir dont elles ne pourraient être exclues à l'avenir, ce qui empêcherait de les inclure aujourd'hui dans la zone réservée cantonale. Par cette argumentation, ils anticipent en réalité la question du maintien ou de l'exclusion de leurs propriétés en zone constructible dans le futur PAZ. Or, cette problématique excède le cadre du présent litige, sauf à retenir que le dézonage ou la mise en zone d'affectation différée des trois parcelles litigieuses serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice, respectivement que le gel provisoire de ces surfaces serait inutile au regard des exigences et des critères des art. 8a et 15 LAT que la nouvelle planification devra mettre en œuvre. Tel n'est cependant pas le cas. Située à environ un kilomètre au sud de la station, la parcelle no xx3 n'est de loin pas située dans un milieu qu'il s'imposerait à l'évidence de

- 15 - qualifier de largement bâti. Proche d'une aire forestière au sud, adjacente à une grande zone agricole à l'ouest et elle-même partiellement affectée à la zone agricole, la parcelle fait partie du secteur périphérique de « D. _____ », situé en aval de la route cantonale, qui comprend quelques rares constructions. Le constat qui précède ressort des différents documents au dossier, mais également de la consultation du Système d'information géographique communal de A _____ (librement consultable sur le site Internet « <https://www.vsgis.ch> » ; dernière consultation le 23 septembre 2022). Il est corroboré par la fiche relative au secteur « xxx » qui le définit comme suit : « Secteur peu bâti en aval de la route cantonale. Nécessite structuration. Eloigné du centre de la station. » Au soutien du caractère prétendument largement bâti du secteur, les recourants se prévalent de l'appréciation exprimée en ce sens par le conseil municipal dans l'autorisation de construire relative à la parcelle voisine no xx5. Outre que cette appréciation apparaît d'emblée difficilement compatible avec la notion jurisprudentielle de « territoire largement bâti » telle que rappelée ci-dessus, elle ne lie quoi qu'il en soit pas le Tribunal de céans dans la présente procédure, relative à la zone réservée cantonale. Contrairement à ce que suggèrent les recourants, elle ne remet par conséquent pas en question le constat qui précède. S'agissant des deux autres parcelles des recourants, la question de savoir si elles constituent des brèches dans le tissu bâti est plus délicate. Ces terrains sont en effet inclus dans le secteur de « C. _____ », sis à l'est de la route cantonale, dont la majorité des parcelles sont construites. Au stade de la zone réservée toutefois, il suffit de constater qu'il n'est pas invraisemblable, loin s'en faut, que les deux biens-fonds puissent être dézonés, mis en zone réservée ou que leur sort nécessite plus largement d'être revu dans le nouveau PAZ afin de répondre aux exigences des art. 8a et 15 LAT. Malgré la présence de bâtiments alentours et le fait que la surface du secteur « xxx » n'est pas très importante (0.25 ha), sans pour autant être négligeable, il est surtout situé en dehors du village de A _____ et de la station, comme constaté dans la fiche du secteur « xxx » : « Secteur éloigné du centre de la station. ». Or, la stratégie de développement des zones à bâtir, développée au niveau intercommunal, privilégie l'accueil de nouveaux habitants et la densification au niveau de la station et des villages de A _____ et G _____ (rapport justificatif communal, ch.

2.7), dont les trois parcelles en cause ne font pas partie. Elles sont en effet situées dans un secteur périphérique, hors du noyau urbain de la station ou du village de A_____, à la limite extérieure du tissu bâti dont elle constitue la frange qui le sépare de la zone agricole à l'ouest. Dans ces conditions, l'hypothétique exclusion de la zone à bâtir des parcelles nos xx1 et xx2, situées en périphérie, ne paraît prima facie ni invraisemblable ni contraire

- 16 - aux objectifs d'urbanisation vers l'intérieur et de création d'un milieu bâti compact de l'art. 1 al. 2 LAT, comme l'affirment en vain les recourants (pour un cas présentant une configuration similaire sur la commune de H_____, cf. ACDP A1 19 55 du 15 novembre 2019, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_671/2019 précité). En définitive, sous l'angle de la vraisemblance et sans préjuger du sort des parcelles précitées dans le futur PAZ, leur éventuel dézonage ou mise en zone d'affectation différée ne s'avère à ce stade contraire ni à la loi, ni au PDc. Le choix de l'autorité attaquée de les placer en zone réservée apparaît, vu leur situation, également opportun. 7.3.3 A juste titre, les recourants relèvent que l'art. 15 al. 3 LAT impose que l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir soient coordonnés par-delà les frontières communales. C'est en revanche à tort qu'ils reprochent aux autorités cantonales et communales de n'en avoir pas tenu compte. En effet, il appert du chiffre 2.2 du Rapport justificatif que « [l]e développement territorial des communes I_____, de A_____ et de B_____-J_____ a fait l'objet d'une planification intercommunale générale depuis 2006 [et que le] Plan Directeur intercommunal (PDi), établi entre 2019 et 2020 conformément à l'art. 20 LcAT, et décrivant dans son volet 'Aménagement du territoire' les règles à prendre en considération par les communes en matière d'urbanisation des villages et de la station, est actuellement soumis au canton pour avis de principe [...] ». La coordination intercommunale a été garantie au niveau stratégique (PDi), mais également au niveau technique avec la révision en cours du RIC (cf. Rapport explicatif, p. 2, 1er par.). C'est dans ce contexte que la stratégie de développement territorial communale et intercommunale, qui a servi de base à la délimitation des secteurs couverts par les zones réservées communale et cantonale, a été élaborée dès 2016, conformément à l'art. 15 al. 3 LAT. La critique des recourants sur ce point ne résiste par conséquent pas à l'examen. Mal fondé, le grief relatif à la prétendue absence d'intérêt public est donc rejeté. 8.1 Sous l'angle de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), les recourants concèdent que la zone réservée cantonale respecte la règle de l'aptitude. Ils estiment en revanche qu'elle viole la règle de la nécessité et de la proportionnalité au sens étroit en raison de la durée totale de plus de dix ans au cours de laquelle leurs parcelles se trouveront en zone réservée, durée qui pourrait du reste être prolongée indéfiniment en vertu de l'art. 21 al. 3 LcAT. Le procédé serait d'autant plus inadmissible que l'instauration de la zone réservée cantonale résulterait de l'inaction des autorités communales dans la procédure

- 17 - de révision du PAZ, pourtant initiée de longue date. Du point de vue de l'aménagement du territoire, l'absence de cohérence des secteurs mis en zone réservée, telle que relevée dans leur précédent grief, ainsi que les nombreuses dérogations octroyées démontreraient le non-respect de la règle de la nécessité. 8.2.1 De manière générale, le principe de la proportionnalité 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 ; ATF 147 I 393 consid. 5.3, 146 I 157 consid. 5.4 et 140 I 168 consid. 4.2). Appliqué à la zone

réservée, le principe exige qu'elle ne soit pas plus vaste ni ne dure plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 précité consid. 3.1.3 ; ACDP A1 19 16 précité consid. 3.2). 8.2.2 Une zone réservée satisfait en général 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité consid. 4.4.4, 1C_57/2020 précité consid. 3.2 et 1C_94/2020 précité consid. 3.4). 8.2.3 La règle de la nécessité interdit pour sa part que les zones réservées excèdent, s'agissant des aspects personnels, territoriaux, matériels et temporels, ce qui est absolument indispensable à la réalisation de l'objectif de sécurisation, étant précisé que les deux premiers aspects se rejoignent (Alexander Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, nos 37 à 39 ad art. 27). Du point de vue territorial, il doit s'agir de secteurs exactement déterminés (cf. art. 27 al. 1 LAT). 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). Tel est par exemple le cas de surfaces constructibles de faible densité situées à la périphérie du territoire construit, puisque la zone réservée permet alors d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal (arrêts du Tribunal fédéral 1C_518/2019 précité consid. 5.2 et 1C_532/2019 précité consid. 2.6). Du point de vue temporel, l'art. 27 al. 2 LAT limite la durée de la zone réservée à cinq ans maximum, sous réserve d'une prolongation de ce délai par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, cette disposition 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

- 18 - 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 citées ; ACDP A1 21 52 du 2 octobre 2021 consid. 2.2.2). La zone réservée doit pouvoir remplir cet objectif pendant toute la durée de la planification (Ibidem, ég. arrêt du Tribunal fédéral 1C_440/2019 précité consid. 5.2). 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). En Valais, l'art. 21 al. 3 LcAT permet l'instauration d'une zone réservée cantonale pour une durée maximale de cinq ans, durée qui peut toutefois être prolongée « pour de justes motifs ». Le Tribunal de céans a déjà confirmé l'admissibilité pour le Conseil d'Etat d'instituer, à la demande d'une commune, une zone réservée cantonale couvrant des périmètres préalablement inclus dans une zone réservée communale dont elle ne pouvait elle-même prolonger la durée de validité, alors que le processus de révision du PAZ n'était pas achevé (ACDP A1 21 52 précité consid. 2). Il a relevé que la restriction temporaire ainsi portée au droit de propriété, d'une durée de dix ans, apparaissait considérable, sans qu'elle n'excède cependant ce qui était nécessaire compte tenu des circonstances (consid. 2.3.2). Dans le cadre de demandes d'indemnisation pour expropriation matérielle, le Tribunal fédéral a jugé que les interdictions temporaires de construire ne donnent en principe pas droit à une indemnité pour expropriation matérielle ; elles sont toutefois susceptibles d'entraîner une restriction grave du droit de propriété si elles portent sur une longue durée (ATF 121 II 317 consid. 12d/bb et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_510/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.1). La jurisprudence ne fixe pas de manière schématique et générale ce qu'il faut entendre par restriction à la propriété de longue durée, question qui doit être examinée au cas par cas, à l'aune des

circonstances concrètes. Cela étant, en règle générale, une interdiction limitée à cinq ans n'est pas constitutive d'une expropriation matérielle, alors qu'une interdiction d'une durée supérieure à dix ans l'est (Ibidem, ég. ATF 123 II 481 consid. 9 i.f., 120 Ib 465 consid. 5e, 112 Ib 496 consid. 3a i.f. et 109 Ib 20 consid. 4a). Selon la doctrine, une durée de cinq à dix ans n'a généralement pas pour effet une expropriation matérielle (Alexander Ruch, op. cit., no 65). 8.2.4 La proportionnalité au sens étroit implique enfin un rapport raisonnable entre l'objectif visé et la restriction de la liberté de l'individu. Elle doit être examinée à l'aune de la zone réservée et non du plan d'affectation prévu (Alexander Ruch, op. cit., no 40).

- 19 - Selon la jurisprudence, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important, 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. et les références citées). Un tel examen s'avère toutefois difficile, de sorte que l'importance de ce critère doit être relativisé au profit de ceux de l'aptitude et de la nécessité (Alexander Ruch, op. cit., no 40). 8.3.1 Pour les motifs déjà exposés (cf. supra consid. 7.3.3), les secteurs de la zone réservée cantonale sont le fruit d'une réflexion globale sur l'ensemble du territoire communal, fondée sur une stratégie intercommunale, menée à l'occasion de la révision de l'entier du PAZ et destinée à remédier au surdimensionnement de la zone à bâtir. De multiples critères – dont les recourants ne contestent pas le bien-fondé – ont été appliqués par les autorités communales lors de la délimitation des secteurs (cf. rapport justificatif, ch. 2.6). Cette approche et ces délimitations ont été validées et reprises par le SDT pour délimiter les périmètres de la zone réservée cantonale, ce qui ressort clairement de son rapport explicatif. Dans son ensemble, cette planification s'avère ainsi cohérente et englobe des périmètres strictement délimités, concernés par l'obligation de planifier, à savoir en l'occurrence des surfaces constructibles de faible densité, non construites et situées en périphérie du territoire bâti. Il est vrai que les surfaces des parcelles des recourants ne couvrent qu'un peu moins d'un hectare et que la zone réservée s'étend sur environ 43 hectares, alors que le surplus théorique atteint 31.9 hectares. La mobilisation de ces surfaces n'en demeure pas moins nécessaire au travail de redimensionnement. Il est en effet légitime de prévoir un tel excédent de zone réservée pour ménager à l'autorité planificatrice une certaine marge de manœuvre lors du redimensionnement. Au moment de l'instauration de la zone réservée, elle dispose généralement d'informations limitées, fondées sur des évaluations et projections susceptibles d'évoluer au gré de la procédure de redimensionnement et dont l'exactitude ne sera connue qu'une fois la révision du PAZ achevée. A ce stade, elle ne connaît de surcroît pas avec certitude les orientations futures de la planification, pas plus que le sort des secteurs concernés qui sont intégrés à la zone réservée s'il est vraisemblable – et non acquis – que leur affectation pourrait être modifiée dans la future planification. Enfin, l'établissement d'une zone réservée plus étendue que le surdimensionnement présumé garantit une certaine égalité de traitement entre les propriétaires susceptibles d'être touchés par des mesures de redimensionnement. En définitive, ni la délimitation territoriale de la zone réservée ni celle des secteurs « XXX » et « XXX » ne prête le flanc à la critique.

- 20 - 8.3.2 S'agissant de la durée de la restriction au droit de propriété, la zone réservée cantonale a été instaurée pour une durée de cinq ans. Comme le mentionnent les recourants, cette mesure revient, de fait, à prolonger la zone réservée communale, leurs périmètres étant strictement identiques. De ce point de vue, le régime de blocage provisoire auquel se trouvent confrontés les propriétaires concernés atteint une durée de dix ans, qui apparaît

considérable. Pour les motifs qui suivent, on ne saurait pour autant retenir que la durée de la zone réservée cantonale excède ce qui est nécessaire compte tenu des circonstances. Comme relevé par le SDT dans son rapport explicatif, la commune de A_____ a, dès 2016, entrepris des démarches 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 lors. 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. Quoiqu'il en soit, la zone réservée litigieuse est de rang cantonal. Adoptée sur la base de l'article 21 alinéa 3 LcAT, elle tend à garantir la mise en œuvre des exigences légales en matière de dimensionnement des zones à bâtir et, de ce fait, 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 est encore en cours et qu'on ne saurait présumer de sa date d'achèvement, la durée de cinq 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. De surcroît, il ne s'agit pas là d'un moyen destiné 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_____ a transmis son projet de périmètre d'urbanisation pour analyse, il y a un certain temps déjà, et que le processus de révision suit son cours (cf. rapport explicatif, p. 2, 1er par.). Au surplus, la révision d'un PAZ et du règlement y relatif est une opération délicate et complexe. En particulier lorsque, comme en l'espèce, elle touche l'entier du territoire communal, implique une coordination intercommunale approfondie et tend à remédier à un surdimensionnement important de la zone à bâtir. Le grief d'inaction coupable des autorités communales dans la révision du PAZ, formulé de manière toute générale par les recourants qui, de surcroît, ne fournissent aucun indice ou pièce à même de l'étayer, se révèle ainsi inconsistant.

- 21 - Même si le présent litige ne porte pas sur des questions d'indemnisation, l'on peut néanmoins noter que les principes applicables en la matière confortent l'appréciation qui précède. En effet, une restriction du droit de propriété d'une durée de cinq à dix ans n'est en principe pas considérée comme étant de longue durée, ce qui exclut généralement une indemnisation de ce chef. On ne voit dès lors pas les motifs pour lesquels elle s'avérerait disproportionnée sous l'angle du critère de la nécessité, ce que les recourants n'expliquent au demeurant pas. 8.3.3 Quant au principe de la proportionnalité au sens étroit, il n'apparaît pas davantage violé. Temporaire, la restriction au droit de propriété dont se plaignent les recourants ne peut, en l'état, être qualifiée de restriction de longue durée. Ses effets peuvent par conséquent être relativisés, de sorte que l'intérêt des recourants à voir la zone réservée cantonale levée doit céder le pas devant l'intérêt public au redimensionnement, travail dont la zone réservée cantonale garantit qu'il soit poursuivi et achevé sans entrave. Cela est d'autant plus vrai que, selon la jurisprudence, le critère de la proportionnalité au sens étroit revêt une importance moindre en la matière. La décision entreprise respecte partant les différents critères du principe de la proportionnalité, ce qui entraîne le rejet du grief.

E. 9

En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

E. 10

Succombant, les recourants supporteront, solidairement entre eux, l'émolument de justice qu'il convient de fixer, notamment en application des principes de la couverture de frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., débours inclus (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]). Les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario). L'Etat du Valais et le conseil municipal n'y ont pas droit non plus. Aucun motif particulier ne justifie en effet de déroger à l'art. 91 al. 3 LPJA en vertu duquel aucune indemnité pour les frais de procédure n'est, en règle générale, allouée aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (ACDP A1 21 286 du 6 septembre 2022 consid. 5 et A1 20 25 du 6 juillet 2020 consid. 7.4 ; RVJ 1992 p. 75).

- 22 -

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