

VS_GERICHTE A1 22 93 vom 15. November 2022

VS Kantonsgericht, 2022-11-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 22 93](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_93)

FR: VS_GERICHTE A1 22 93 du 15 novembre 2022

IT: VS_GERICHTE A1 22 93 del 15 novembre 2022

Regeste

A1 22 93 ARRÊT DU 15 NOVEMBRE 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Elodie Cosandey, greffière en la cause X _____, recourant, représenté par Maître Jean-Luc Addor, avocat, 1951 Sion contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et COMMUNE DE A _____, autre autorité, représentée par Maître Laurent Schmidt, avocat, 1950 Sion, (Zone réservée cantonale) recours de droit administratif contre la décision du 30 mars 2022

Erwägungen

E. 1

Le recours a été adressé en temps utile au Tribunal cantonal et respecte les exigences formelles applicables. En tant que propriétaire des parcelles nos xx2, xx3 et xx4 incluses dans le périmètre de la zone réservée cantonale, le recourant dispose de la qualité pour recourir puisqu'il est directement touché par la décision entreprise (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.

E. 2

A titre de moyens de preuve, le recourant a sollicité la production du dossier relatif à la zone réservée cantonale par le Conseil d'Etat, ainsi que l'édition par la commune et le Conseil d'Etat du dossier concernant « les zones réservées décidées en 2017 ». Il a également requis de la Cour de céans l'édition du dossier A1 21 217 et une inspection des lieux lieu visant à « apprécier la structure du bâti dans le secteur en cause ».

E. 2.1

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 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). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former 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 qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1).

E. 2.2

En annexe à sa réponse, le Conseil d'Etat a produit la demande communale d'instauration de la zone réservée cantonale, le rapport de la commune ainsi que les deux rapports explicatifs du 23 mars 2022 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

- 8 - de la décision du Conseil d'Etat du 30 mars 2022, 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. Les plans sont suffisamment précis, sans qu'une inspection des lieux soit nécessaire pour discuter les griefs soulevés par le recourant. Partant, la requête du recourant quant à l'édition du dossier relatif à la zone réservée cantonale a été satisfaite et celle tendant à obtenir une inspection des lieux doit être rejetée.

E. 2.3

Quant à l'édition par la commune et le Conseil d'Etat du dossier concernant « les zones réservées décidées en 2017 » ainsi que du dossier A1 21 217 par la Cour de céans, ces moyens de preuve n'apparaissent pas pertinents. D'une part, la zone réservée entreprise est cantonale, de sorte que le dossier y relatif a été constitué non par la commune mais par le Conseil d'Etat. Or, ce dernier a versé à la procédure l'ensemble des documents nécessaires pour juger du bien-fondé de la décision attaquée, y compris ceux émanant des autorités communales (cf. supra consid. 2.2). D'autre part, les dossiers en lien avec la zone réservée communale sont clos et cette dernière est échue. Le recourant n'explique pas quelle incidence ils pourraient avoir sur le présent litige. Comme le démontreront les considérants qui vont suivre, le Tribunal s'estime pour sa part suffisamment renseigné pour statuer en parfaite connaissance de cause sur les questions juridiques qui lui sont soumises, raison pour laquelle l'apport du dossier de 2017 ne modifierait pas son appréciation. Pour ces motifs, la mesure d'instruction requise est 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. 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 ; cf. 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

- 9 - 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. 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).

E. 4

Dans la mesure où une partie des arguments soulevés par le recourant reviennent à critiquer la décision prise par la commune en 2017 d'instaurer une zone réservée communale, il convient ici de rappeler que la présente procédure a pour seul objet la décision du 30 mars 2022 du Conseil d'Etat de délimiter des zones réservées cantonale sur le territoire de la commune de A _____. Les griefs concernant la zone réservée communale excèdent le cadre du présent litige et sont donc irrecevables, ce d'autant plus que les procédures de recours à l'égard de la décision du Conseil d'Etat du 1er septembre 2021 écartant les oppositions à la prolongation de la zone réservée communale sont closes et que la zone réservée communale est elle-même arrivée à son terme depuis le 25 janvier 2022 déjà.

- 10 -

E. 5

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient de traiter un premier lieu, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, se plaignant de la précipitation avec laquelle la décision attaquée a été prise, après l'échéance de la validité de la zone réservée communale, ce qui ne permettait « que très difficilement aux propriétaires touchés de connaître le sort qui attend[ait] leurs parcelles en application d'une décision extrêmement vague ». Pour autant que l'on saisisse le raisonnement du recourant, ce dernier estime que la décision attaquée ne serait pas suffisamment claire, ce qui dénoterait une motivation insuffisante.

E. 5.1

Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 145 IV 99 consid. 3.1 ; 142 II 154 consid. 4.2). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués

par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

E. 5.2

En l'espèce, la décision du 30 mars 2022 indique que la zone réservée cantonale est instaurée pour une durée de cinq ans, qu'elle a pour but de garantir la conformité du PAZ aux art. 8a et 15 LAT et renvoie aux périmètres exactement délimités par les plans datés du 15 février 2022. Ainsi, le champ d'application temporelle et géographique de la zone réservée cantonale a été énoncé de manière claire et précise par le Conseil d'Etat. Le recourant a du reste compris que sa parcelle était concernée, puisqu'il a pu recourir auprès de la Cour de céans dans le délai légal. L'on ne décèle dès lors pas de défaut dans la motivation de la décision du 30 mars 2022, de sorte que le grief est rejeté.

E. 6

Sur le fond, le recourant invoque en substance une violation du principe de proportionnalité et une forme d'expropriation matérielle compte tenu de la durée excessive du processus de révision. Il conteste que la volonté générale et abstraite de redéfinir la structuration globale des parcelles suffise pour retenir l'existence d'un intérêt public supérieur face à son intérêt propre à pouvoir disposer de ses parcelles qui n'étaient, du reste, pas enclavées et pouvaient être considérées comme équipées. Ce faisant, il s'en prend en réalité à la question de la réalisation des conditions auxquelles des droits fondamentaux peuvent faire l'objet d'une restriction au sens de l'art. 36 Cst. En effet, 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

- 11 - 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). 6.1.1 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). En principe, l'art. 27 LAT est considéré comme une base légale suffisante et ne nécessite pas de dispositions cantonales d'exécution (Alexander Ruch, in : Heinz Aemisegger et al. [édit.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève / Zurich / Bâle 2016, no 30 ad art. 27 LAT). Sur cette base, il revient néanmoins 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, op. cit., 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). 6.1.2 En l'espèce, jusqu'au 15 avril 2019, le droit cantonal prévoyait à l'art. 19 al. 2 aLcAT 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 en 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 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

- 12 - (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'adoption de l'art. 21 al. 3 LcAT a dès lors 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. 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. Ce choix de faire coexister deux compétences parallèles est parfaitement admissible et repose sur l'art. 27 LAT. Sur cet arrière-plan, il convient d'emblée de rejeter la thèse émise par le recourant dans son recours du 23 mai 2022 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. L'on ne voit dès lors pas dans quelle mesure le Conseil d'Etat aurait détourné cette institution de son but ni en quoi il en résulterait un abus de l'outil de planification, comme le soutient à tort le recourant. Partant, la mesure repose bien sur une base légale et la première condition de l'art. 36 Cst. est remplie. 6.2.1 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, 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

- 13 - 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 en effet menées 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). Dans le même sens, le principe fondamental d'utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT) impose une rationalisation de la zone à bâtir plutôt que son extension et milite également en faveur de la densification des zones à bâtir qui répond à un intérêt public important (ATF 137 II 23 consid. 4.3 et les références citées). Selon la jurisprudence, la notion de terrains largement bâtis doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions ; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti qui présente les caractéristiques d'une « agglomération », y compris 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

- 14 - 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 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). 6.2.2 En l'occurrence, contrairement à ce que soutient le recourant, la zone à bâtir de la commune de A _____ est légèrement surdimensionnée. En effet, il ressort du

- 15 - rapport explicatif du SDT du 23 mars 2022 que cette commune présente des réserves excédentaires en zone à bâtir pour les 25 à 30 prochaines années, soit un surplus théorique de 27.2 ha pour un besoin théorique de l'ordre de 41.4 hectares. Classée en catégorie B, la commune a donc l'obligation de prendre des mesures, comme par exemple l'instauration de zones réservées, afin de planifier l'utilisation des zones à bâtir dévolues à l'habitat existantes (terrains constructibles dans les 15 ans et terrains temporairement inconstructibles), conformément à l'art. 15 al. 2 LAT (cf. PDC, fiche C.1). Même si le recourant soutient que la commune n'a pas utilisé avec diligence le temps à disposition depuis sa décision d'instaurer une zone réservée en 2017, il apparaît en réalité que le travail de révision du PAZ et du RCCZ pour y parvenir est en cours depuis plusieurs années, si bien qu'il existe non seulement une nécessité de planifier, mais qu'elle est également assortie d'une intention concrète. De même, étant donné qu'il n'est pas indispensable que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, une volonté générale de redéfinir la structuration globale des parcelles concernées suffit. Alors que les autorités communales ne pouvaient plus prolonger la durée de validité des zones réservées communales instituées en 2015 et 2017, 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 de la commune ; rapport explicatif du SDT ; 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 afin de répondre aux exigences de la LAT en gelant le surplus de la zone à bâtir (besoin au-delà des 15 prochaines années), d'éviter le mitage du territoire, de garantir une urbanisation rationnelle en préservant les zones à bâtir nécessitant, avant toute construction, l'élaboration de mesures de planification d'ensemble, ainsi que de permettre des changements d'affectation ou des mesures de densification au sein de la zone à bâtir, lorsque cela est justifié. 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. Il faut d'ailleurs 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. A l'encontre de ce constat, le recourant fait valoir que ses

parcelles ne sont pas enclavées et qu'il a la possibilité de procéder lui-même à une restructuration de ces dernières pour éliminer tout risque à ce propos. Elles pouvaient par ailleurs être

- 16 - considérées comme équipées de sorte qu'il ne se justifierait pas d'empêcher leur construction. Par cette argumentation, le recourant semble en réalité anticiper la question du maintien ou de l'exclusion de ses 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 parcelles litigieuses ou du secteur serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice, respectivement que le gel provisoire de cette surface serait inutile au regard des exigences et des critères des art. 8a et 15 LAT que la nouvelle planification devra mettre en œuvre. Il faut concéder au recourant que même si les parcelles nos xx2, xx3 et xx4 demeurent vierges de construction, certaines autres parcelles environnantes qui longent la route de C _____ et celle de B _____, y compris la parcelle no xx1, sont pour leur part bâties. Toutefois, de nombreuses parcelles voisines à l'est, au sud et au sud-ouest des parcelles litigieuses ne sont pas non plus construites, formant une surface non bâtie relativement étendue à l'intérieur du milieu bâti. Dans ce contexte, il est donc hâtif et approximatif d'affirmer que ces parcelles ne pourront faire l'objet d'aucune modification de leur affectation dans le cadre de l'élaboration des nouveaux PAZ et RCCZ de la commune. Au demeurant, le fait que des parcelles se trouvent au sein d'un milieu largement construit ne suffit de toute manière pas, en vertu de la jurisprudence fédérale rappelée ci-dessus, à conclure qu'elles devraient incontestablement être maintenue en zone à bâtir. En l'occurrence, vu l'étendue et la nature végétale des parcelles litigieuses, il est légitime de se demander si ce secteur ne devrait pas être qualifié de surface non bâtie à l'intérieur du milieu bâti servant à diversifier et à introduire une rupture dans le tissu existant ou à créer une aire de loisir et de détente, hypothèse que le recourant ne nie pas. Par ailleurs, à supposer même que l'autorité planificatrice décide de maintenir in fine ce secteur en zone à bâtir, sa valorisation impliquerait quoi qu'il en soit une réflexion d'ensemble préalablement à toute nouvelle construction, afin de garantir un équipement rationnel à l'échelle du secteur. On peut ici ajouter que, selon l'axe de stratégie exposé par la commune dans son rapport du 15 février 2022, « afin de répondre aux objectifs de densification vers l'intérieur, la commune a décidé de conditionner l'urbanisation de secteurs stratégiques à la réalisation d'une planification spéciale ». Ainsi, le réexamen et, au besoin, la modification de l'affectation des parcelles litigieuses conformément à cet objectif pourraient s'avérer nécessaires dans l'hypothèse où les autorités

- 17 - communales choisiraient de confirmer son appartenance à la zone constructible. Sous cet angle également, l'inclusion du secteur litigieux dans la zone réservée ménage la liberté de planifier indispensable aux autorités communales dans le cadre du processus de révision du PAZ et des considérations globales qui l'entourent. Au surplus, étant donné que le fait que les parcelles sont équipées ne s'oppose pas à leur exclusion de la zone à bâtir, que celle-ci soit temporaire (par l'instauration d'une zone réservée) ou définitive (dézonage), cet élément ne permet pas non plus de retenir que l'inclusion des parcelles litigieuses dans la zone réservée cantonale ne répond pas au but d'intérêt public poursuivi. Quoi qu'il en soit, au stade de l'établissement du périmètre de la zone réservée, l'affectation ou l'utilisation future des parcelles concernées n'est pas encore connue, ce qui justifie précisément l'utilisation de la zone réservée afin de permettre l'élaboration sereine de la

future planification. Dans le cadre du présent litige, il suffit de constater qu'il n'apparaît pas invraisemblable que ce vaste espace libre remplisse une fonction propre au sein d'un milieu largement bâti, constat susceptible d'entraîner une modification de son affectation à l'occasion du redimensionnement de la zone à bâtir. Dans ces circonstances, une telle modification du secteur dans lequel se trouve les parcelles litigieuses, que ce soit sous la forme d'un dézonage ou d'une mise en zone d'affectation différée, ne s'avère pas d'emblée et manifestement contraire à la loi ou au PDc. L'intégration de ce secteur dans la zone réservée, y compris les bien-fonds du recourant, sert donc bien l'intérêt public au redimensionnement et ne saurait par conséquent être sanctionnée. Partant, la deuxième condition de l'art. 36 Cst. est remplie. 6.3.1 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). 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

- 18 - 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). 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, op. cit., 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 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, é.g. 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 l'autorité première 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

- 19 - considérable, sans qu'elle excède cependant ce qui était nécessaire compte tenu des circonstances (consid. 2.3.2). Par ailleurs, 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, é.g. 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 ad art. 27 LAT). 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 ad art. 27 LAT). 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 ad art. 27 LAT). 6.3.2 En l'occurrence, pour les motifs déjà exposés (cf. supra consid. 6.2.2), les secteurs de la zone réservée cantonale sont le fruit d'une réflexion globale sur l'ensemble du territoire communal, 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 enjeux – dont le recourant ne conteste pas le bien-fondé – ont été pris en compte par les autorités communales lors de la délimitation des secteurs (cf. rapport de la commune, let. F). 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

- 20 - l'occurrence des surfaces constructibles de faible densité, non construites et situées en périphérie du territoire bâti ou dans des secteurs stratégiques pour le développement vers l'intérieur du milieu bâti. Il est vrai que la surface des parcelles du recourant ne couvre que 1312 m² et que la zone réservée s'étend sur environ 54 ha, alors que le surplus théorique atteint 27.2 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 de la zone à bâtir, mais également quant au changement d'affectation de certains secteurs au sein de la zone à bâtir afin de répondre aux objectifs de densification vers l'intérieur. Au moment de l'instauration de la zone réservée, cette autorité 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. 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, la délimitation territoriale de la zone réservée ne prête pas le flanc à la critique. 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. Etant donné que la décision d'instaurer des zones réservées cantonales n'est pas intervenue durant la période de validité de la zone réservée communale et n'a pas été prise par la même autorité, ces actes n'ont pas formellement prolongé la mesure initiale. Toutefois, cet enchaînement des événements ne doit pas être éludé lorsqu'il s'agit d'estimer la durée du régime de blocage provisoire auquel le recourant a été confronté. Somme toute, ce régime atteindra, au terme de la durée de validité de zone réservée cantonale, 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 2015, 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

- 21 - 15 avril 2019 et le nouveau 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. Quoi qu'il en soit, la zone réservée litigieuse est de rang cantonal. Adoptée sur la base de l'art. 21 al. 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 reporter 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 procédé à l'information publique sur l'avant-projet de la révision globale du PAZ et du RCCZ par la publication au B.O. n° xxx du xxx, que l'avant-projet a été déposé au SDT en septembre 2021 pour avis de principe et que le processus de révision suit son cours (cf. rapport explicatif, p. 2, 3e 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. Le grief d'inaction des autorités communales dans la révision du PAZ, formulé de manière toute générale par le recourant qui, de surcroît, ne fournit aucun indice ou pièce à même de l'étayer, se révèle ainsi inconsistant. 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 le recourant n'explique au demeurant pas. Quant au principe de la proportionnalité au sens étroit, il n'apparaît pas davantage violé. Temporaire, la restriction au droit de propriété dont se plaint le recourant ne peut, en l'état, être qualifiée de restriction de longue durée. Ses effets peuvent par conséquent être relativisés. Dans ces conditions, il n'y a pas matière à reléguer à l'arrière-plan l'intérêt public que poursuit la zone réservée cantonale litigieuse. Cette mesure est en effet intimement liée au remaniement des zones à bâtir surdimensionnée, qui relève d'un

- 22 - 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). 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. Partant, la décision entreprise respecte également les différents critères du principe de la proportionnalité.

E. 6.4

Au regard des considérants qui précèdent, les griefs de violation de l'art. 36 Cst., en particulier du principe de proportionnalité, sont infondés.

E. 7

Le recourant estime par ailleurs être victime d'une inégalité de traitement par rapport aux autres propriétaires dont les parcelles avaient été incluses dans la zone réservée communale mais ne l'étaient plus dans la zone réservée cantonale.

E. 7.1

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1 ; 142 I 195 consid. 6.1). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb ; arrêts du tribunal fédéral 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2 et 1C_225/2020 du 19 novembre 2020 consid. 2.1).

E. 7.2

Dans le cas d'espèce, le recourant se contente de s'insurger contre le fait que certaines parcelles qui faisaient partie de la zone réservée communale ne se trouvent plus dans le périmètre de la zone réservée cantonale, alors que ce n'est pas le cas des siennes. Il ne donne toutefois aucun exemple concret ni n'explique en quoi la situation de ses parcelles correspond au cas de figure des autres parcelles qui n'ont finalement pas été incluses dans le périmètre de la zone réservée cantonale. En outre, et comme cela a déjà été rappelé au

considération 6.1.2, la décision du Conseil d'Etat du 30 mars 2022 est le résultat d'une procédure indépendante, de sorte qu'il n'avait pas à se conformer au périmètre de la zone réservée communale. Partant, le grief est rejeté.

- 23 -

E. 8

En définitive, le recours doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Cette issue rend sans objet la requête de restitution de l'effet suspensif.

E. 9

Succombant, le recourant supportera 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]). Le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario). L'Etat du Valais et le Conseil communal 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).

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