

VS_GERICHTE A1 23 143 vom 1. Juni 2024

VS Kantonsgericht, 2024-06-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 23 143](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_143)

FR: VS_GERICHTE A1 23 143 du 1 juin 2024

IT: VS_GERICHTE A1 23 143 del 1 giugno 2024

Regeste

A1 23 143 ARRÊT DU 1ER JUIN 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier, en la cause X _____, recourant, représenté par Maître Daniel Udry, avocat, 1950 Sion contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, et CONSEIL COMMUNAL DE Y _____, autre autorité, représenté par Maître Laurent Schmidt, avocat, 1951 Sion (Aménagement du territoire ; zone réservée communale) recours de droit administratif contre la décision du 21 juin 2023

Erwägungen

E. 1

D'emblée, il convient de statuer sur la qualité pour recourir de l'hôtel B _____, contestée par le Conseil communal au motif que l'hôtel n'a pas d'existence juridique et que seul X _____ est touché par la décision entreprise en tant qu'unique propriétaire de la parcelle no xxx1.

E. 1.1

Bien que de nature procédurale, la capacité d'être partie et celle d'ester en justice sont régies par le droit de fond et constituent des préalables à l'examen de la qualité pour recourir (arrêts du Tribunal fédéral 8C_587/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.2, 1C_359/2013 du 14 novembre 2013 consid. 2.1 et 1C_359/2013 du 14 novembre 2013 consid. 2.1). Dépourvue de personnalité juridique, l'entreprise individuelle ne dispose pas de la capacité d'ester en justice ni, par voie de conséquence, de celle d'être partie à la procédure, mais se confond avec la personne physique qui en est la titulaire (arrêts du Tribunal fédéral 2C_602/2018 du 16 septembre 2019 consid. 1.2, 6B_218/2018 du 13 juin 2018 consid. 2 et 2C_684/2015 du 24 février 2017 consid. 1.2.1). Un recours déposé par le titulaire d'une raison individuelle est donc irrecevable (arrêts du Tribunal fédéral 5A_504/2023 du 8 novembre 2023 consid. 1), sous réserve d'une éventuelle rectification (arrêt du Tribunal fédéral 2C_112/2022 du 17 février 2022 consid. 2.1). Conformément à la jurisprudence, une rectification dans la désignation des parties est uniquement possible lorsque tout risque de confusion est exclu (ibid. ; v. ég. ATF 142 III 782 consid. 3.2 et 131 I 57 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_736/2010 du 23 février 2012 consid. 1.2). Par ailleurs, les faits résultant du registre du commerce librement consultable en ligne (<https://www.zefix.ch>) sont réputés notoires (cf. ATF 149 I 91 consid. 3.4 et 143 IV 380 consid. 1.1.1).

E. 1.2

En l'espèce, il résulte du site Internet du registre du commerce (consulté pour la dernière fois le 24 mai 2024) que X _____ est titulaire de l'entreprise individuelle « X _____ » qui exploite l'Hôtel B _____ sis à C _____ à Y _____.

- 5 - Ainsi, X _____ était seul habilité, en sa qualité de propriétaire de la parcelle no xxx1, à former opposition, respectivement déposer un recours de droit administratif à l'encontre des zones réservées litigieuses et non l'hôtel qu'il exploite. Cela étant, cette erreur était évidente et n'a, de fait, pas échappé au Conseil d'Etat qui a bien considéré que X _____ avait formé opposition. Dans la partie consacrée à l'opposition de « l'Hôtel B _____ (M. X _____) », la décision attaquée précise en effet que ce dernier, en tant que « propriétaire-hôtelier », est touché par la zone réservée, si bien qu'il dispose de la qualité pour recourir (décision entreprise, p. 6). Eu égard à l'évidence de cette informalité, le Tribunal ne discerne pas – et le Conseil communal n'allègue du reste pas – que la rectification de la partie recourante dans la présente procédure induirait un quelconque risque de confusion. Il convient dès lors de rectifier la désignation des parties en conséquence.

E. 2

Pour le reste, le Tribunal de céans est compétent pour connaître du recours – nonobstant la teneur de l'art. 19 al. 4 LcAT qui dispose que le Conseil d'Etat statue comme unique instance cantonale sur les oppositions non liquidées (ACDP A1 18 214 du 2 avril 2019 consid. 6 et A1 03 199 du 18 mars 2004 consid. 1b) –, qui a de surcroît été déposé en temps utile et conformément aux exigences légales (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

E. 3

Préalablement à l'examen des griefs matériels, il est nécessaire de rappeler les contours juridiques de la zone réservée.

E. 3.1

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 Valais, la disposition fédérale est mise en œuvre à l'art. 19 LcAT.

E. 3.2

L'établissement d'une zone réservée constitue une restriction à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) des administrés concernés par la mesure (ATF 113 Ia 362 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_9/2023 du 1er décembre 2023 consid. 3.1 ; ACDP A1 22 11 du 6 octobre 2022 consid. 5.3). Aussi n'est-elle admissible que pour autant que les conditions fixées à l'art. 36 Cst. soient réunies. Elle doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ibid.). Ce dernier 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

- 6 - 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 140 I 168 consid. 4.2.1, 135 I 233 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_9/2023 du 1er décembre 2023 consid. 3.1). 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. La nécessité d'aménager peut porter sur le redimensionnement de la zone à bâtir, mais

également sur la modification de l'affectation et du degré d'utilisation à l'intérieur de celle-ci (RUCH, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, no 31 ad art. 27 LAT). La zone réservée garantit ainsi aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, en évitant que des projets de construction n'entravent 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 l'art. 15 al. 2 LAT, puis du plan directeur cantonal. La zone réservée constitue la première étape de ce processus obligatoire. En général, cette dernière satisfait 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_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 2.1 et les nombreuses références, 1C_9/2023 du 1er décembre 2023 consid. 3.2 et 1C_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.1.1). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêts du Tribunal fédéral 1C_410/2022 précité consid. 2.1 i.f. et 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.4). Au stade de l'instauration de la 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, motif pris 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 en effet être menées séparément, dans le cadre de la révision du plan d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité consid. 4.4.1 ; ACDP A1 22 11 du 6 octobre 2022 consid. 7.2). Il est vrai qu'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'a généralement pas abouti, puisque la mesure sert précisément à suspendre toute intervention sur l'état existant, dans l'attente de la planification élaborée dans le détail et

- 7 - selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà. Aussi n'est-ce 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.1 et 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2 ; ACDP A1 22 11 précité consid. 7.2).

E. 3.3

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification (arrêts du Tribunal fédéral 1C_545/2022 du 21 novembre 2023 consid. 7.1 et 1C_534/2022 du 21 novembre 2023 consid. 3.1). L'autorité compétente bénéficie de surcroît d'une grande liberté dans le choix de recourir à l'instrument de la zone réservée eu égard à la formulation potestative des art. 27 al. 1 LAT et 19 al. 1 LcAT (v. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_212/2022, 1C_271/2022 du 30 mars 2023 consid. 3.1.2) et au fait que ce choix dépend largement de l'appréciation des circonstances locales (art. 2 al. 3 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_671/2019 du

E. 5

Dans son second grief, le recourant dénonce la violation de plusieurs principes constitutionnels.

E. 5.1

Il invoque tout d'abord le non-respect de chacun des trois critères du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst). En effet, la zone réservée ne serait « pas du tout apte à produire l'effet escompté d'un soutien économique aux différentes formes d'hôtellerie » (règle de l'aptitude), d'autres solutions moins incisives permettraient le maintien du tissu hôtelier de la région (règle de la nécessité) et il n'y aurait enfin pas de

- 12 - rapport raisonnable entre le sacrifice exigé de sa part et l'intérêt public en jeu (principe de la proportionnalité au sens étroit). Cette argumentation tombe à faux pour deux raisons. En premier lieu, le raisonnement du recourant repose ici encore sur la prémisse erronée que la zone réservée poursuivrait un but de soutien économique aux établissements hôteliers. Tel n'est toutefois pas le cas, puisqu'elle tend principalement à la mise en œuvre de la fiche B.2 du PDC par la révision des zones d'activités touristiques du PAZ (sur cette question, cf. supra consid. 4.2). La décision entreprise le mentionne d'ailleurs lorsqu'elle expose que les zones réservées sont aptes à garantir la mise en conformité de la planification communale avec le PDC, la LAT et la LRS, qui favorisent le maintien et le développement d'établissements organisés. En second lieu, le recourant perd de vue que la jurisprudence considère en principe qu'une zone réservée respecte le principe de la proportionnalité lorsqu'elle préserve la liberté de planification de l'autorité compétente (cf. supra consid. 3.2). Or, tel est bien le cas en l'espèce, étant entendu que la parcelle du recourant supporte un établissement hôtelier qui pourrait être concerné par la révision de la zone d'activités touristiques dans le PAZ à venir. Cela ressort non seulement de la décision entreprise mais également de l'APPAZ qui envisage effectivement d'affecter la parcelle à la zone précitée. Dans ce contexte, on ne voit guère quelle autre mesure moins incisive serait à même de garantir à l'autorité planificatrice la marge de manœuvre nécessaire à la révision du PAZ. Le recourant l'affirme pour sa part de manière abstraite, sans néanmoins détailler les éventuelles mesures de substitution. Ce faisant, il échoue à démontrer la violation de la règle de la nécessité. Vu la nature temporaire de la mesure incriminée, son intérêt privé à disposer librement de sa parcelle ne l'emporte enfin pas sur l'intérêt public à la modification du PAZ.

E. 5.2

Au sujet de la liberté économique (art. 27 Cst.), le recourant reconnaît qu'elle peut devoir céder le pas devant l'intérêt public à la réduction de la zone à bâtir. Contrairement à ce que retient la décision attaquée, il nie cependant que tel soit le cas en l'espèce, dès lors que les zones réservées ne serviraient pas à garantir la réduction de la zone à bâtir, si la diminution de celle-ci se révèle en définitive justifiée. Entre autres conditions, une restriction à la liberté économique doit nécessairement être justifiée par un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.). Or, à l'instar de ce qui a déjà été mentionné à ce sujet, la réduction du surdimensionnement de la zone à bâtir ne constitue pas l'objectif principal des zones réservées litigieuses, celles-ci étant imposées par le

- 13 - besoin d'adaptation du PAZ à la fiche B.2 du PDC (cf. supra consid. 4.1 s.). Légitime pour les motifs déjà exposés, cet intérêt public s'avère suffisant pour justifier la restriction dénoncée, ce qui prive le grief de toute portée.

E. 5.3

En dernier lieu, le recourant se prévaut d'une inégalité de traitement (art. 8 Cst.), motif pris que certains établissements hôteliers n'auraient pas été inclus dans les zones réservées. D'emblée, le Tribunal relève qu'il est douteux que le simple fait de mentionner le nom de certains établissements hôteliers sis sur le territoire communal à l'appui de la critique, sans les localiser, ni exposer en quoi leurs situations seraient comparables, satisfasse au devoir de motivation tel qu'il résulte des art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA. Cela étant le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite en matière de planification (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). En outre, le rapport 47 OAT précise que les zones réservées s'étendent exclusivement sur les territoires pouvant faire l'objet d'une nouvelle zone d'activités touristiques au sens de l'art. 24a LcAT « ou d'une transformation d'hôtels existants nécessitant examen au sens de la fiche B.2 du PDC » (p. 5). Bien que le recourant conteste la viabilité de son hôtel à l'avenir, il n'en demeure pas moins qu'il était toujours exploité au moment où la décision d'instaurer la zone réservée a été prise. Il n'était par ailleurs pas exclu qu'il puisse faire l'objet d'une demande de transformation, ce que confirme au demeurant le contenu du mémoire de recours. Partant, les conditions précitées justifiant l'inclusion de la parcelle dans la zone réservée étaient manifestement réunies. Sur la base des informations contenues dans la réponse du Conseil communal, que le recourant ne conteste du reste pas, l'hôtel D _____ n'était plus exploité depuis la fin août 2020, tandis que la G _____ et le H _____ étaient fermés depuis plusieurs années. En d'autres termes, l'autorité communale a considéré comme « existants » au sens de la fiche B.2 et du rapport 47 OAT, les établissements encore exploités, ce qui n'apparaît pas insoutenable ; le recourant ne soutient d'ailleurs pas le contraire. L'exemple du I _____ est quant à lui hors de propos, puisque situé sur le territoire d'une commune voisine. Le recourant ne conteste enfin pas que le J _____ est un établissement organisant des camps de vacances, dont les caractéristiques ne sont pas comparables à celles d'un hôtel. En l'absence de situation comparable, c'est en vain que le recourant argue d'une inégalité de traitement.

E. 6

A la lumière des considérants qui précèdent, les zones réservées poursuivent un intérêt public légitime, à savoir le besoin de réviser du PAZ concernant les zones

- 14 - d'activités touristiques conformément à la fiche B.2 du PDC. La parcelle no xxx1 est de plus susceptible d'être concernée par cette révision, étant entendu qu'elle supporte un hôtel encore exploité à ce jour. Les conditions étaient ainsi réunies pour l'englober dans la zone réservée, une transformation de l'établissement étant de nature à compromettre l'objectif de planification poursuivi. Dans ces circonstances, le recours doit être rejeté (art. 60 al. 1 LPJA par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. e LPJA).

E. 7

Succombant, le recourant supportera un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar). Pour les mêmes motifs, il n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario). A juste titre, le Conseil d'Etat ne conclut pas à l'allocation de dépens, contrairement au Conseil communal. Ce dernier n'expose toutefois aucun motif particulier justifiant de déroger à la règle selon laquelle aucune indemnité n'est, en règle générale, allouée aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA). L'indemnité sollicitée lui est par conséquent

refusée.

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