

# VS\_GERICHTE A1 23 98 vom 7. Februar 2024

VS Kantonsgericht, 2024-02-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 23 98](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_98)

FR: VS\_GERICHTE A1 23 98 du 7 février 2024

IT: VS\_GERICHTE A1 23 98 del 7 febbraio 2024

## Regeste

A1 23 98 ARRÊT DU 7 FEVRIER 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public  
Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges, Elodie Cosandey, greffière, en la cause ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES « X \_\_\_\_\_ », par son président Y \_\_\_\_\_, ainsi que Z \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, C \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, E \_\_\_\_\_, F \_\_\_\_\_, G \_\_\_\_\_, H \_\_\_\_\_, I \_\_\_\_\_, COMMUNAUTÉ HÉRÉDITAIRE DE FEU J \_\_\_\_\_, composée de

## Erwägungen

### E. 1

En tant que propriétaires et copropriétaires de parcelles sises dans le périmètre de la zone réservée, les recourants sont spécialement atteints par le prononcé du Conseil d'Etat du 3 mai 2023 qui rejette leurs oppositions. Le présent recours - déposé dans le délai légal et conformément aux formes prescrites - est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

### E. 2

L'autorité attaquée a déposé céans son dossier, lequel contient celui de la commune relatif à l'instauration des zones réservées ; la demande des recourants en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). A titre de moyens de preuve, les recourants sollicitent également la production par la commune du dossier d'approbation du PAD du 21 décembre 2010 ainsi que du dossier ayant donné lieu à l'ACDP A1 16 206. A cet égard, il convient de rappeler que l'autorité peut 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 que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1 et 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_534/2022 du 21 novembre 2023 consid. 2.1), ce qui est le cas en l'espèce. En effet, dans le cadre de la présente procédure, l'existence d'un PAD valablement adopté le 21 décembre 2010 n'est pas contestée. Quant à l'arrêt rendu le 24 juin 2021 dans la cause A1 16 206, il figure déjà au dossier, puisqu'il a été produit par les recourants avec leur mémoire du 9 juin 2023. L'on ne décèle donc pas ce que l'édition de deux dossiers requis par les recourants serait susceptible d'apporter de plus pour la résolution du litige et ces derniers ne l'expliquent d'ailleurs pas. Par conséquent, la Cour de céans s'estimant suffisamment renseignée par les actes de la cause pour pouvoir statuer sur le recours, il ne sera pas donné suite à ces offres de preuve.

### E. 3

mars 2013 et entrée en vigueur le 1er mai 2014, qui impose notamment une obligation légale de redimensionnement de la zone à bâtir (cf. art. 15 al. 2 LAT).

- 12 - Il convient par ailleurs de noter que l'arrêt A1 16 206 de la Cour de céans n'a pas la portée que souhaiteraient lui donner les recourants. En effet, cette affaire concernait une demande d'autorisation de construire portant sur la réalisation de l'accès nord tel que défini dans le PAD adopté en 2010. A cette occasion, le grief de nullité formelle du PAD avait été écarté, ce qui signifie uniquement que la procédure pour adopter ce dernier s'était déroulée de manière conforme au droit. Quant au grief de nullité matérielle de ce plan, la Cour de céans s'était bornée à constater qu'un tel instrument d'aménagement était, sauf cas très exceptionnels, soumis au régime strict de l'annulabilité et qu'il n'avait pas été démontré qu'un éventuel défaut de prise en compte des intérêts de l'ISOS au moment de son adoption déboucherait sur un résultat non seulement contraire au droit matériel, mais également insoutenable ou insensé, notamment d'un point de vue paysager ou architectural. Cet arrêt a, au surplus, précisément refusé de se prononcer sur le caractère constructible ou non des parcelles du secteur, estimant que cela sortait du cadre du litige. Il n'a, a fortiori, aucunement analysé la validité matérielle du PAD par rapport au droit en vigueur au moment où l'arrêt a été rendu, à savoir au 24 juin 2021. En conséquence, le Conseil d'Etat a suffisamment développé son raisonnement en lien avec l'existence d'un PAD pour répondre au grief soulevé, sans qu'une mention spécifique à l'arrêt A1 16 206 ne soit nécessaire. Partant, le grief est rejeté.

### **E. 3.1**

; ACDP A1 22 89 du 16 novembre 2022 consid. 6.2.1). En l'occurrence, même si les recourants semblent penser que la commune n'a pas utilisé avec diligence le temps à disposition depuis sa décision d'instaurer une zone réservée en 2018, il apparaît en réalité que le travail de révision du PAZ et du RCCZ est en cours depuis plusieurs années. Cela ressort en effet du site web dédié au projet de révision mis en place par la commune ([https://territoire-S\\_\\_\\_\\_\\_.ch/](https://territoire-S_____.ch/)) sur lequel se trouvent un calendrier des principales étapes de révisions, les plans-guides ainsi que l'information publique au sens de l'article 33 LcAT du 27 septembre 2022. Partant, il existe non seulement une nécessité de planifier, mais elle est également assortie d'une intention claire de la commune et d'actes concrets. Infondé, le grief doit donc être rejeté. 8. Dans un dernier grief, les recourants se plaignent d'une attitude contradictoire de la commune, en violation du principe de la confiance et de l'interdiction de la mauvaise foi. A les suivre, le conseil municipal ne pouvait pas « à la fois approuver un PAD en 2010, deux projets de dessertes routières en 2015 et plusieurs projets de construction dans la zone en question » pour ensuite la placer en zone réservée. 8.1 A teneur de l'article 5 alinéa 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'article 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 et les références citées). Le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les

- 17 - assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites

de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela (1) que l'autorité qui a donné les renseignements soit compétente en la matière ou que le justiciable puisse, pour des raisons suffisantes, la considérer comme compétente, (2) que les renseignements fournis par l'autorité se rapportent à une affaire concrète touchant le justiciable, (3) que celui-ci n'ait pas pu se rendre compte facilement de l'inexactitude des renseignements obtenus, (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que le contexte juridique à ce moment-là soit toujours le même qu'au moment où les renseignements ont été donnés (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; 143 V 341 consid. 5.2.1 ; 141 I 161 consid. 3.1). Dans tous les cas, il faut que l'intérêt public à une stricte application de la loi ne prime pas l'intérêt personnel de l'administré à la protection de la confiance que lui a inspiré une assurance explicite de l'autorité ou un comportement de celle-ci (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; 129 I 161 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_204/2022 précité consid. 5.1).

8.2 En l'occurrence, les recourants semblent estimer que l'approbation d'un PAD et de divers projets dans le secteur équivaut à une assurance implicite des autorités, laquelle aurait fait naître une confiance légitime dans l'idée que le quartier resterait constructible. Or, comme déjà rappelé, l'approbation d'un PAD ne constitue pas en soi une autorisation de construire et ne fonde pas non plus de droits acquis (cf. supra consid. 3.2). L'existence du PAD ne dispensent pas les recourants de déposer des demandes d'autorisation de construire pour réaliser leurs projets éventuels. L'on ne peut dès lors pas admettre qu'il ait fait naître une quelconque confiance digne de protection au sens de l'article 5 alinéa 3 Cst. De plus, l'approbation, qui date de 2010, est bien antérieure aux décisions de 2018 et 2020 d'instaurer des zones réservées. Elle ne saurait tenir en échec les autorités communales dans leurs devoirs de planification du territoire. Sans compter que, comme exposé au considérant 4.2 supra, la situation s'est modifiée depuis la date de cette approbation avec la révision de la LcAT et l'entrée en vigueur du nouveau PDC. Les recourants ne remettent pas en question ces éléments, si bien que les conditions de la protection de la bonne foi ne sont pas remplies. Partant, le grief est infondé.

- 18 -

### **E. 3.2**

En l'espèce, les recourants ont effectivement transmis une copie de l'ACDP A1 16 206 au Conseil d'Etat le 8 septembre 2021 en indiquant qu'il ressortait de la motivation de ce dernier que le PAD de X \_\_\_\_\_ était parfaitement valable. Bien que la décision attaquée ne mentionne pas expressément cet arrêt, elle reconnaît qu'un PAD a été adopté dans ce secteur et examine la question de son influence sur l'instauration de zones réservées. A cet égard, elle retient en substance qu'un PAD valablement approuvé ne constitue pas une autorisation de construire et peut, en principe, être remis en question par l'instauration de zones réservées. Cette appréciation est conforme au droit. En effet, bien que le PAD constitue un instrument normatif d'aménagement local en ce sens qu'il s'agit d'un plan d'affectation spécial qui précise pour certaines parties du territoire communal des mesures particulières d'aménagement et qui règle dans le détail l'affectation du sol (cf. art. 12 al. 2 LcAT), l'on ne saurait retenir – et les recourants ne le soutiennent d'ailleurs pas – que les plans approuvés dans ce cadre seraient suffisamment détaillés pour admettre qu'ils possèdent déjà les éléments d'une autorisation préalable de construire et déploient les effets d'un permis autorisant les travaux (cf. AEMISEGGER / KISSLING in AEMISEGGER et al

[édit], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Bâle 2016, n° 79 ad rem. pré.). A cela s'ajoute que le simple octroi d'une autorisation de police ne crée pas de droits acquis (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, n° 761, p. 266). Ainsi, quand bien même les parcelles des recourants font partie d'un PAD, cela ne signifie pas que ce dernier ne peut pas être remis en question à l'occasion du travail de révision du PAZ et du RCCZ de la commune (cf. ACDP A1 21 160 du 8 avril 2022 consid. 2.3). Cela est d'autant plus vrai que ce PAD a été adopté en 2010, soit avant la modification partielle de la LAT du 15 juin 2012, acceptée en votation populaire le

#### **E. 4**

Dans un autre grief d'ordre formel, les recourants contestent la compétence du conseil municipal pour rendre la décision du 7 avril 2020. En effet, seule l'Assemblée primaire, soit le législatif communal, aurait la compétence pour prolonger une zone réservée au sens de l'article 19 alinéa 2 in fine LcAT.

##### **E. 4.1.1**

L'article 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, jusqu'au 15 avril 2019, le droit cantonal prévoyait à l'article 19 alinéa 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

- 13 - prolongeable de trois ans par décision de l'assemblée primaire. En outre, selon l'article T2-1 LcAT, disposition transitoire à cette révision partielle, les procédures déjà introduites auprès du Conseil d'Etat lors de l'entrée en vigueur de la modification du

##### **E. 4.1.2**

Une modification du droit peut justifier – notamment pour les motifs d'intérêt public qui ont motivé le changement du droit ou pour des motifs d'égalité de traitement – la révocation de décisions en force ayant des effets durables. Cette situation peut résulter aussi bien d'une modification législative ou réglementaire que, exceptionnellement, d'un changement général de pratique considéré comme admissible (ATF 143 II 1 consid. 5.1 ; 139 II 185 consid. 10.2.3 ; TANQUEREL, op. cit, n° 951, p. 335).

#### **E. 4.2**

En l'espèce, depuis la première décision de créer des zones réservées pour une durée de deux ans dès le 18 mai 2018, les circonstances se sont sensiblement modifiées. La révision de la LcAT entrée en vigueur le 15 avril 2019 a apporté diverses adaptations au régime applicable aux zones réservées et a notamment augmenté la durée pour laquelle ces dernières pouvaient être instaurées puisqu'elles peuvent désormais être définies par le conseil municipal pour une durée de cinq ans et prolongées de trois ans par décision de l'assemblée primaire (art. 19 al. 2 LcAT). Outre la modification de la LcAT, le nouveau PDC a également été approuvée par le Conseil fédéral le 1er mai 2019. A cet égard, la fiche de coordination C.1 (« Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat ») du

nouveau PDC vise à assurer le dimensionnement adéquat des zones à bâtir, et plus particulièrement des zones à bâtir dévolues à l'habitat (à savoir les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales), ainsi qu'à déterminer le périmètre d'urbanisation. Elle fixe les principes et la marche à suivre pour les communes afin qu'elles se mettent en conformité avec les nouvelles exigences légales en matière d'aménagement du territoire. Compte tenu de ces changements législatifs et dans l'optique de bénéficier entièrement des nouvelles possibilités offertes par la loi pour avancer dans son travail de révision globale de son PAZ et de son RCCZ, le conseil municipal a décidé de revenir sur sa décision d'instaurer des zones réservées pour une durée de deux ans seulement dès le 18 mai 2018. Il a dès lors révoqué cette décision pour la remplacer par celle du 7 avril 2020. Afin précisément de ne pas dépasser la durée totale de cinq pour laquelle il a la compétence de prononcer des zones réservées, il a limité la durée de sa seconde décision à trois ans.

- 14 - En procédant de la sorte, le conseil municipal a agi conformément aux intérêts publics défendus tant par la modification de la LcAT et le nouveau PDC que par la modification de la LAT du 1er mai 2014, à savoir la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. La révocation de la première décision et son remplacement par une nouvelle étaient donc tout à fait justifiés et le conseil municipal n'a aucunement prolongé la zone réservée au-delà de sa compétence. Cette approche n'est pas non plus critiquable sous l'angle du droit transitoire. En effet, le dossier de mise à l'enquête publique et les oppositions concernant les zones réservées du 18 mai 2018 ont été transmis, pour traitement, au service compétent du Conseil d'Etat le 3 mai 2019, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la révision de la LcAT. L'article T2-1 LcAT ne trouve donc pas application, de sorte que la validité des zones réservées litigieuses et des décisions les instituant n'a pas à être examinée à l'aune de la durée d'une telle mesure selon l'ancien droit. Partant, le conseil municipal était compétent pour rendre la décision du 7 avril 2020 et le grief est rejeté. 5. Les recourants soutiennent ensuite que, même en application du nouveau droit cantonal, le conseil municipal ne peut pas instaurer de zone réservée pour plus de cinq ans et que cette durée maximale est dépassée, le blocage ayant commencé à tout le moins le 18 mai 2018. Ce raisonnement est erroné. En effet, la première décision créant des zones réservées sur le territoire communal a déployé ses effets du 18 mai 2018 au 14 mai 2020. Dès le 15 mai 2020, elle a été remplacée par la décision du conseil municipal du 7 avril 2020, laquelle instituait les zones réservées communales jusqu'au 15 mai 2023. Ainsi, même en cumulant la durée des zones réservées prévues par les deux décisions successives du conseil municipal, l'instauration de ces dernières du 18 mai 2018 au 15 mai 2023 reste inférieure à la limite de cinq ans. La collocation en zone réservée des parcelles concernées a ensuite été prolongée par décision du conseil général pour trois ans, comme le permet l'article 19 alinéa 2 LcAT. Si le blocage dont se plaignent les recourants dure désormais effectivement depuis plus de cinq ans, ce n'est donc plus sur la base des décisions du conseil municipal, mais sur celle du conseil général. Cet état de fait ne va pas non plus à l'encontre du droit fédéral, puisque l'article 27 alinéa 2 LAT prévoit précisément que le droit cantonal peut prolonger le délai de cinq ans prévu pour l'instauration des zones réservées. Le grief est, partant, rejeté.

- 15 - 6. Les recourants invoquent ensuite sommairement un abus de droit de la collectivité. Ils reprochent à la commune d'avoir attendu une année avant d'envoyer au Conseil d'Etat le dossier en lien avec la zone réservée litigieuse. Or, à les suivre, si la commune n'avait rien entrepris jusqu'au 15 avril 2019, date de l'entrée en vigueur de la révision de la LcAT, cela était de sa propre responsabilité. A la limite du recevable sous l'angle de sa motivation, ce

grief tombe également manifestement à faux. Les recourants perdent de vue que c'est en partie leur propre comportement qui a engendré ce délai. En effet, il ressort du dossier qu'à la suite de leur opposition du 18 juin 2018, des échanges d'écritures ont eu lieu entre le représentant des recourants et la commune, puis qu'une séance de conciliation s'est tenue le 23 novembre 2018. A la suite de cette dernière, l'opposition a été maintenue par courrier du 26 février 2019. Constatant que le dossier n'était pas complet pour l'adresser aux autorités cantonales dans la mesure où leur mandataire n'avait pas fourni toutes les procurations nécessaires pour attester de ses pouvoirs de représentation ainsi qu'un certificat officiel d'hérédité pour les membres de l'hoirie, la commune l'a interpellé sur ce point le 27 mars 2019. Finalement, ce n'est que le 24 avril 2019 que les documents requis ont été transmis à la commune. Cette dernière a ensuite, dès le 3 mai 2019, adressé le dossier au service compétent du Conseil d'Etat. Dans ces conditions, l'on ne saurait retenir que la commune est restée inactive et aurait tardé à transmettre le dossier de mise à l'enquête publique et les oppositions concernant les zones réservées du 18 mai 2028 de manière coupable. Partant, ce grief est également rejeté. 7. Dans un autre grief, les recourants se plaignent d'une absence d'intention concrète de planification de la commune. Ils se contentent toutefois d'émettre des réserves à ce sujet, expliquant ne pas savoir où se situe la commune dans l'avancement de ses travaux, ni ce qu'elle compte faire des parcelles placées dans la zone réservée litigieuse. Ce faisant, ils ne formulent aucune critique précise en lien avec l'existence d'un intérêt public justifiant l'instauration de la zone réservée. Ils ne contestent en tout cas pas que la zone à bâtir de la commune de S \_\_\_\_\_ est surdimensionnée. Il ressort en effet du dossier qu'elle présente un surplus théorique de zones à bâtir dévolues à l'habitat de 30.7 ha. 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'article 15 alinéa 2 LAT (cf. PDc, fiche C.1).

- 16 - L'on rappellera par ailleurs que 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 soient autorisés, alors que leur réalisation pourrait être préjudiciable aux objectifs d'une future planification. 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'article 15 alinéa 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.

## **E. 9**

Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

## **E. 10.1**

Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge des

recourants solidairement entre eux (art. 88 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11,

#### **E. 10.2**

Il n'est pas alloué de dépens à la commune, qui n'a pas invoqué de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant cette indemnité aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 22 204 du 24 août 2023 consid. 5.2).

#### **E. 13**

al. 1 et 25 LTar), qui n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

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