

VS_GERICHTE A1 24 127 vom 12. Februar 2025

VS Kantonsgericht, 2025-02-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_127

FR: VS_GERICHTE A1 24 127 du 12 février 2025

IT: VS_GERICHTE A1 24 127 del 12 febbraio 2025

Regeste

A1 24 127 ARRÊT DU 12 FÉVRIER 2025 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Frédéric Fellay et Dr. Thierry Schnyder, juges ; Fabienne Délèze Constantin, greffière, en la cause X _____, recourante, représentée par Maître Julien Ribordy, avocat, à Sion contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et Y _____, autre autorité (Aménagement du territoire ; zone réservée communale) recours de droit administratif contre la décision du 1er mai 2024

Erwägungen

E. 1

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, le Tribunal cantonal est compétent pour connaître du présent litige en matière de zones réservées (ACDP A1 18 214 du 2 avril 2019 consid. 6 et A1 03 199 du 18 mars 2004 consid. 1b). Propriétaire d'une parcelle incluse dans le périmètre de l'une d'entre elles, la recourante est spécialement atteinte par le prononcé du Conseil d'Etat du 1er mai 2024 rejetant son opposition et dispose, cela étant, de la qualité pour recourir à son encontre. Au surplus déposé dans le délai légal, conformément aux exigences formelles, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA).

E. 2

; arrêt du Tribunal fédéral 1C_9/2023 du 1er décembre 2023 consid. 3.1 ; ACDP A1 23 147 précité consid. 3.1). Une telle restriction n'est ainsi admissible qu'aux conditions de l'art. 36 Cst., en ce sens qu'elle doit 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 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). De jurisprudence désormais constante (en dernier lieu, arrêt du Tribunal fédéral 1C_114/2023 du 21 mars 2024 consid. 3.1 et les références citées ; ACDP A1 23 147 précité consid. 3.2), 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. 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. 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. Pour que la zone réservée se justifie, 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. Dans un tel cas, la zone réservée constitue la première étape de ce processus obligatoire. En général, une zone réservée satisfait par ailleurs 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_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1 et 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2). La règle de la nécessité est de même respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêts du Tribunal fédéral 1C_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 2.1, 1C_530/2021 du 23 août 2022 consid. 5.4, 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1).

E. 2.1

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). Les modalités de cette disposition sont concrétisées à l'art. 19 LcAT. Selon ce dernier, s'il n'existe aucun plan d'affectation ou s'ils doivent être modifiés, le conseil municipal peut déclarer des territoires exactement délimités, zones réservées au sens de la LAT. A l'intérieur de ces zones réservées rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement de ces plans. Les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant (al. 1). Les zones réservées peuvent être décidées par le conseil municipal pour une durée de cinq ans. Ce délai peut être prolongé de trois ans par l'assemblée primaire (al. 2). La création d'une zone réservée et la prolongation de sa durée de validité doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique. La publication doit désigner le territoire concerné et le but poursuivi par la création de la zone réservée. Dans les trente jours qui suivent la publication, les opposants éventuels peuvent faire valoir que la zone réservée prévue n'est pas nécessaire, que sa durée est excessive ou que le but poursuivi est inopportun (al. 3).

E. 2.2

L'établissement d'une zone réservée induit une restriction de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) des administrés concernés par la mesure (ATF 113 Ia 362 consid.

- 7 -

E. 2.3

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,

- 8 - 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'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 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. 2.4

En l'espèce, c'est en vain que la recourante conteste l'existence d'un intérêt public à la délimitation d'une zone réservée sur sa parcelle n° xxx1, respectivement se plaint de son caractère disproportionné. Comme le retient pertinemment la décision attaquée (cf. p. 7), il résulte, tant de la fiche C.1 du PDC approuvée par la Confédération le 1er mai 2019 que de l'art. 15 al. 1 et 2 LAT dans sa teneur en vigueur depuis le 1er mai 2014, que la Y _____ a l'obligation de réviser son plan d'affectation pour en assurer la conformité au droit fédéral. Les zones à bâtir actuellement délimitées sur son territoire dépassent en effet les besoins prévisibles à quinze ans et doivent, cela étant, être redimensionnées. La recourante ne conteste pas cet excédent de zones à bâtir que le SDT a chiffré à 40,9 hectares (cf. rapport 47 OAT p. 5). En instaurant des zones réservées, à hauteur de 31,4 hectares, à divers endroits de son territoire (cf. rapport 47 OAT p. 8), la commune s'est donc conformée à l'obligation que le PDC impose à toutes les communes classées en catégorie B, à savoir celles dont les zones à bâtir dépassent les besoins à quinze ans en violation de l'art. 15 al. 1 LAT, sans dépasser ces derniers à un horizon de trente ans. Selon la fiche C.1 du PDC, ces communes doivent non seulement « mettre en œuvre des mesures permettant de planifier l'utilisation des zones à bâtir dévolues à l'habitat existantes (terrains constructibles dans les 15 ans et terrains temporairement inconstructibles) », mais également adopter des mesures conservatoires telles des

- 9 - zones réservées (cf. fiche C.1 p. 7 : « ces communes décident de zones réservées sur les surfaces dépassant les besoins pour les 15 prochaines années ou prennent d'autres mesures en vue de bloquer ces surfaces, en accord avec le canton et dans les deux ans à dater de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal »). Dans pareil contexte, les zones réservées litigieuses font ainsi figure de préalable indispensable à une révision du plan d'affectation communal exigée par le droit fédéral et, à ce titre, répondent à un intérêt public évident. Aux côtés de l'autorité précédente (décision attaquée, p. 9), force est par ailleurs d'admettre que les critères ayant plus particulièrement présidé à la délimitation de la zone réservée dite de la « D _____ » sont cohérents par rapport aux buts et principes applicables en matière d'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT) et qu'ils ont été objectivement appréciés dans le cas d'espèce. Un changement d'affectation de la parcelle n° xxx1 au stade de la révision du PAZ n'apparaît en effet pas d'emblée exclu, ni manifestement contraire à la loi, dans la mesure où ce bien-fonds ne comporte aucune construction à l'endroit de la zone réservée litigieuse, se situe en frange de la zone à bâtir qui doit être redimensionnée et jouxte une vaste zone de protection du paysage. Conserver l'état des lieux existant, le temps pour les autorités compétentes de réfléchir à l'affectation définitive de ce bien-fonds, fait ainsi sens et répond, de manière vraisemblable, à plusieurs objectifs poursuivis par la LAT, tels celui de protéger le paysage (art. 1 al. 2 let. a et 3 LAT), d'orienter le développement de

l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT) ou encore de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT). A ce stade des réflexions et dans l'attente de la révision du PAZ, la mesure querellée n'apparaît donc pas contraire au principe de la proportionnalité, mais bien plutôt nécessaire et apte à atteindre le but de redimensionnement de la zone à bâtir. Sachant qu'en 2021, l'autorité communale compétente évaluait entre cinq et sept ans le temps nécessaire pour mener à bien une révision globale du PAZ et du RCCZ (cf. rapport 47 OAT p. 7), il n'était de même pas excessif d'instaurer cette zone réservée pour la durée maximale de cinq ans prévue par l'art. 19 al. 2 LcAT. L'intérêt de la recourante de pouvoir vendre sa parcelle à un acheteur voulant y réaliser une construction s'en est certes trouvé compromis, mais cette atteinte reste dans un rapport raisonnable par rapport au but d'intérêt public poursuivi qui, comme démontré ci-dessus, s'avère particulièrement important. Quant au couvert existant à l'angle sud-ouest de la parcelle n°xxx1, il n'est pas apte à remettre en cause la justification de la mesure querellée. Selon le plan du 23 septembre 2021, ce couvert ne fait en effet pas partie de la zone réservée instituée sur la parcelle

- 10 - n° xxx1. Au vu de ses proportions modestes, de sa destination de dépendance et de son implantation en limite de propriété, cette construction n'infirme au demeurant pas le constat selon lequel la parcelle en cause ne comporte pas de bâtiment sur la majeure partie de sa surface. D'autres critères ont par ailleurs présidé à l'adoption de la zone réservée litigieuse, tels le caractère pentu du terrain ou sa localisation en bordure de zone de protection du paysage. Or, de telles circonstances justifiaient tout autant d'empêcher le développement de la parcelle n° xxx1, le temps pour les autorités communales compétentes d'en déterminer l'affectation définitive. Enfin, et s'agissant de l'allégation selon laquelle des constructions seraient en cours de réalisation dans le voisinage, il n'y a en l'état pas lieu de s'y arrêter. Pour autant qu'elle soit avérée, une telle circonstance n'est pas apte à remettre en cause le bien-fondé de la mesure querellée qui, comme on l'a vu, se justifie pleinement compte tenu des caractéristiques propres à la parcelle n° xxx1. Elle aurait même tendance à valider un peu plus la mesure conservatoire querellée, en confirmant la nécessité, pour les autorités communales, de figer ce qui peut encore l'être à la frange d'un secteur soumis à une forte pression, de manière à disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour procéder au redimensionnement de la zone à bâtir.

E. 3.1

Les considérants qui précèdent conduisent donc au rejet du recours (art. 60 al.1 LPJA par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. e LPJA).

E. 3.2

Cette issue rend sans objet la demande de la recourante en matière d'effet suspensif. Tout au plus relèvera-t-on à son sujet que conformément à leur vocation conservatoire, les zones réservées entrent, de par la loi, en force dès la publication officielle de la décision les instituant, et que cette lex specialis prévue par l'art. 19 al. 1 in fine LcAT fait valablement échec à celle de l'effet suspensif automatique dont les recours de droit administratif sont, en principe, dotés (art. 51 et 80 al. 1 let. d LPJA).

E. 3.3

Les frais de la cause, fixés à 1500 fr. en application des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe et qui n'a pas droit à des dépens (art. 89 al. 1 LPJA et 91 al. 1 a contrario LPJA ;

art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar).

- 11 -

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