

Par arrêt du 10 octobre 2014 (1C_352/2014), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par X_____ contre ce jugement.

A1 14 108

ARRÊT DU 6 JUIN 2014

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

en la cause

X_____, recourant, représenté par Maître A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE B_____**

(aménagement du territoire – secteur « C_____ » et « D_____ »)

recours de droit administratif contre la décision du 5 février 2014

Faits

A. Les parcelles n^{os} xxx1, xxx2, xxx3, xxx4, xxx5 et xxx6 du cadastre communal de B_____ se situent aux lieux dits « C_____ » et « D_____ », entre E_____ et la zone industrielle « F_____ » de B_____. Ces biens-fonds contigus forment un espace de près de 33 000 m² incluant dans son emprise une partie de l'étang de C_____ et de ses rives, où une gravière est aménagée de longue date. Ils sont classés en zone de carrières et de gravières-délaçement, selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), adoptés par l'assemblée primaire de B_____, le 17 décembre 2007, et approuvés en Conseil d'Etat, les 24 novembre 2010 et 16 février 2011. Ces parcelles, dont l'affectation a été différée, ont été acquises par X_____ en juillet 2011.

B. Depuis les années 2000, la commune de B_____ s'est efforcée de repenser l'affectation des lieux. Divers projets de planification ont été élaborés, mais aucun n'a abouti. Le 18 mai 2012, elle fit paraître au Bulletin Officiel (B. O.) n° xxx une modification partielle du PAZ et du RCCZ, ainsi qu'un plan d'aménagement détaillé (ci-après : PAD) du secteur « C_____ » et « D_____ ». Ce nouveau projet prévoyait d'y délimiter une zone mixte d'intérêt général, de détente et de protection de la nature, ainsi qu'une zone agricole. Il s'agissait d'adapter la planification surannée à la situation existante, la gravière n'étant plus exploitée et les lieux étant déjà utilisés depuis plusieurs années à des fins de détente, promenade, pêche... Il était en outre prévu d'y construire un centre équestre, au nord, ainsi que des aménagements le long des rives, destinés à en préserver les valeurs naturelles.

Cette publication suscita notamment l'opposition de X_____, le 4 juin 2012, qui indiquait ne pas avoir eu connaissance de ce projet de planification lorsqu'il s'était porté acquéreur des parcelles précitées l'année précédente. A l'issue d'une séance de conciliation qui se tint le 25 juin suivant, le prénommé maintint son opposition, demandant en particulier à être dédommagé pour la perte liée au changement d'affectation projeté. Le 4 septembre 2012, l'administration communale informa X_____ que son opposition avait été rejetée par son conseil communal le 2 juillet 2012 et que le projet de modification du PAZ et du RCCZ serait porté devant l'assemblée primaire, le 1^{er} octobre 2012. Ledit projet, ainsi que le PAD du secteur « C_____ » et « D_____ », furent approuvés à cette occasion, décision que l'administration

communale publia au B.O. n° xxx, le 5 octobre 2012, en précisant qu'il s'agissait d'un article 77^{bis} du RCCZ et du PAD.

C. Conformément à l'article 37 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcLAT ; RS/VS : 701.1), X_____ saisit le Conseil d'Etat d'un recours contre cette décision du législatif communal, le 29 octobre 2012, concluant à l'annulation de celle-ci et au maintien de ses parcelles en zone de carrières et de gravières-délaçement. Après avoir exposé les circonstances dans lesquelles il était devenu propriétaire de ces biens-fonds et reproché à la commune de n'avoir pas motivé le rejet de son opposition, il affirma que le changement d'affectation qu'il contestait représentait une expropriation matérielle disproportionnée et injustifiée et invoqua une inégalité de traitement, signalant que la parcelle voisine n° xxx7 conservait son affectation et la possibilité d'une exploitation commerciale. Il releva aussi les incertitudes liées à la mise en place de ce projet de zone mixte d'intérêt général, de détente et de protection de la nature, lequel induirait d'importantes charges financières que sa position de propriétaire allait le contraindre de supporter. X_____ joignit une vingtaine de pièces à son recours administratif. Pour l'essentiel, celles-ci permettaient de retracer l'historique et les conditions de la transaction par laquelle il avait acquis les parcelles en question, ainsi que la procédure de planification suivie jusqu'alors.

Le 17 décembre 2012, la commune de B_____ déposa son dossier et proposa de rejeter ce recours. A la demande de l'organe chargé de l'instruction, elle versa en cause, le 25 février 2013, deux plans indiquant le périmètre de la modification requise et les parcelles de X_____, lequel maintint ses conclusions, le 20 mars suivant. Consulté le 21 mai 2013, le Service du développement territorial (ci-après : SDT) ne décela dans le recours aucun motif valable du point de vue de l'aménagement du territoire, ce qui n'appela pas de remarque particulière du prénommé.

D. En marge de cette procédure de recours, la commune transmet les modifications du PAZ et du RCCZ, ainsi que le PAD (plan + règlement), à l'organe d'instruction (ci-après : le SAIC), le 22 novembre 2012. Au cours des mois de janvier, février et mars 2013, le projet reçut les préavis favorables, sous conditions, du Service des forêts et du paysage, du Service des routes, transports et cours d'eau, y compris sa section Protection contre les crues du Rhône, du Service de l'agriculture, du Service de la chasse, de la pêche et de la faune et du Service de la protection de l'environnement (ci-après : SPE). Le 21 mai 2013, le SDT se montra lui aussi favorable à l'approbation

de ce projet, sous réserve de remarques et conditions, ainsi que de l'issue de la procédure de recours ouverte en parallèle.

Le SAIC transmet ces préavis à la commune de B_____ qui, le 21 juin 2013, signifia son accord sur la plupart des points à compléter ou à modifier, mais en contesta d'autres, ce qui amena le SPE à produire un nouveau préavis, le 30 août suivant. Elle déposa plusieurs documents et plans mis à jour, le 15 octobre 2013. Ces modifications firent l'objet d'un avis informatif paru au B. O. n° xxx du 15 novembre 2013 et affiché au pilier public communal.

E. Le 5 février 2014, le Conseil d'Etat rejeta le recours de X_____. Il jugea en particulier que la commune s'était conformée à la procédure prévue aux articles 33 ss LcAT et retint que le changement d'affectation des parcelles du prénommé reposait sur des critères objectifs qui tenaient à la richesse paysagère des lieux et correspondaient à une utilisation rationnelle et mesurée du sol, insistant sur le caractère relatif du principe d'égalité de traitement dans le domaine spécial de l'aménagement du territoire. Il dénia toute portée au grief sollicitant un dédommagement en raison du changement d'affectation, rappelant que les mesures adoptées par l'assemblée primaire étaient objectivement justifiées et renvoyant le propriétaire foncier à agir dans le cadre d'une éventuelle procédure d'expropriation.

Le même jour, le Conseil d'Etat approuva les modifications partielles du PAZ et du RCCZ, ainsi que le PAD du secteur « C_____ » et « D_____ » et son règlement. Cette décision fut publiée au B. O. n°xxx du 14 février 2014.

F. Le 10 mars 2014, X_____ conclut céans, sous suite de frais et de dépens, à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat qui confirmait celle de l'assemblée primaire de B_____ et au maintien des parcelles n^{os} xxx1, xxx2, xxx3, xxx4, xxx5 et xxx6 en zone de carrières et de gravières-délaçement. Invoquant une constatation inexacte des faits, il signala que ces biens-fonds occupant la zone centrale de l'étang de C_____ ne présentaient aucune valeur paysagère particulière, contrairement à la partie sud du plan d'eau, dont une expertise Nature et Paysage du 25 février 2011 avait mis en évidence le capital biologique. Pour ce motif, il soutint que le changement d'affectation de ces parcelles n'était pas objectivement justifié. Il ajouta que cette planification était contraire au principe de la proportionnalité, dans la mesure où il aurait été possible de laisser intacte l'affectation de ses parcelles, qui ne présentaient aucune valeur biologique, afin qu'il puisse continuer à les exploiter. Le recourant rappela encore que le changement d'affectation créait une inégalité de traitement, dès

lors que la parcelle voisine n° xxx7, incluse dans un secteur de centre équestre, pourra être exploitée économiquement, au contraire des siennes. Enfin, il maintint qu'existaient des incertitudes liées à la mise en place de ce projet de zone mixte d'intérêt général, de détente et de protection de la nature, lequel induirait d'importantes charges financières que sa situation de propriétaire allait le contraindre de supporter. A titre de moyens de preuve, X_____ proposa l'interrogatoire des parties, l'édition du dossier complet, ainsi qu'un transport sur place ; il réserva expressément l'aménagement d'une expertise.

Le 24 mars 2014, la commune de B_____ proposa en substance de rejeter le recours ; le 2 avril suivant, le Conseil d'Etat déposa le dossier complet de l'affaire et prit la même conclusion.

La transmission de ces écritures au recourant, le 9 avril 2014, ne suscita pas de remarques supplémentaires de sa part dans le délai ouvert à cet effet.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 37 al. 4 LcLAT ; art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Le recourant, propriétaire de parcelles touchées par la modification du PAZ et incluses dans le périmètre du PAD, dispose en particulier d'un intérêt à contester la décision du Conseil d'Etat qui rejette les griefs qu'il a formulés à l'encontre de cette nouvelle planification (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA).

2.1 Le recourant sollicite l'administration de plusieurs moyens de preuve, dont il convient d'examiner l'utilité. Il a en effet le droit de participer à la procédure et de présenter ses moyens de preuve (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Mais le droit de faire administrer les preuves, composante du droit d'être entendu que garantit l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), n'est pas absolu. La prise en considération de moyens de preuve suppose que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives

pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 245 consid. 2.1 p. 428s. ; RVJ 2009 p. 49, consid. 3b).

2.2 Le 2 avril 2014, le Conseil d'Etat a déposé le dossier complet de la cause. La requête de X_____ en ce sens est donc satisfaite. Celui-ci propose encore une inspection des lieux pour juger des valeurs paysagères. Cette offre de preuve apparaît toutefois superflue, le dossier comprenant des plans détaillés et des photographies (cf. notamment rapport d'impact sur l'environnement) qui permettent d'appréhender correctement la configuration des lieux. Au surplus, déterminer la valeur paysagère des parcelles du recourant n'est pas nécessaire pour trancher l'affaire, compte tenu des arguments de fond exposés ci-après sous considérant 4.2. Les parties ont en outre eu le loisir de faire valoir par écrit leurs arguments, de sorte que leur interrogatoire n'est pas utile à ce stade. La Cour se dispense également de mettre en œuvre l'expertise réservée par le recourant, l'affaire pouvant être jugée sur la base des pièces du dossier déposé et sans qu'il soit nécessaire d'entendre un expert sur la question de la légalité du projet de planification approuvé.

3. L'affaire a trait à la planification du secteur « C_____ » et « D_____ », lequel comprend deux plans d'eau, et leurs abords immédiats, que la collectivité locale a prévu d'affecter à la zone d'intérêt général, de détente et de protection de la nature. Le recourant conteste cette nouvelle affectation pour ses parcelles, auparavant rangées en zone de carrières et de gravières-délaçement.

4.1 X_____ invoque d'abord une constatation inexacte des faits. Il reproche au Conseil d'Etat d'avoir assimilé les parcelles n^{os} xxx1, xxx2, xxx3, xxx4, xxx5 et xxx6 dont il est propriétaire, dans la zone centrale de l'étang de C_____, à celles se trouvant dans la partie sud de ce plan d'eau et dont une expertise a mis en évidence la valeur biologique. Il remarque que ses parcelles ne présentent quasiment que des berges minérales résultant de l'exploitation de la gravière. Il en déduit qu'elles ne disposent d'aucune richesse faunistique ou floristique et soutient que le changement d'affectation n'est pas objectivement justifié.

4.2 La Cour observe que la modification du PAZ range l'ensemble du secteur « C_____ » et « D_____ » en zone d'intérêt général, de détente et de protection de la nature. Cette zone fait l'objet d'un nouvel article 77^{bis} RCCZ, dont la lettre a indique, d'une part, qu'elle est utilisée comme lieu de détente et de loisir et, d'autre part, qu'elle présente un grand intérêt pour ses valeurs naturelles ; le but de la zone est de développer des activités de détente et de loisir tout en préservant ce

biotope. Conformément à la lettre b de cette disposition, un PAD a été élaboré par l'autorité locale. Ce plan de détail divise la zone d'intérêt général, de détente et de protection de la nature en cinq secteurs : au nord, secteur du centre équestre et secteur de stationnement, au centre, secteur de détente et de pêche et au sud, secteur nature et secteur forestier (cf. plan n° 01 d'octobre 2013, approuvé par le Conseil d'Etat). Les parcelles dont le recourant est propriétaire sont attribuées, pour une partie, au secteur de détente et de pêche, et, pour une autre, au secteur nature.

En critiquant la délimitation du secteur nature et en signalant l'absence de valeur paysagère des parcelles dont il est propriétaire, X_____ ne remet aucunement en cause l'affectation globale de ces biens-fonds en zone d'intérêt général, de détente et de protection de la nature, tel que la prévoit la modification du PAZ. Il ne fait que s'attaquer à la délimitation des secteurs inclus dans le PAD, au moyen d'un argument qui n'est pas propre à fonder les conclusions de son recours qui demandent l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et le maintien de ces parcelles en zone de carrières et de gravières-délaçement. En effet, même en admettant par hypothèse que ces biens-fonds ne disposent pas d'une valeur paysagère particulière, cela ne permettrait de remettre en cause, éventuellement, que la délimitation des différents secteurs internes inclus dans le périmètre du PAD. Cela ne pourrait par contre aucunement signifier que le changement d'affectation prévu dans le PAZ est injustifié. Le recourant semble oublier que cette nouvelle planification n'est pas exclusivement une zone de protection de la nature, mais également une zone d'intérêt général et destinée à la détente. L'argumentaire ainsi développé par X_____ ne saurait conduire à exclure les parcelles dont il est propriétaire du périmètre du PAD qui comprend fort logiquement l'ensemble des biens-fonds sur lesquels se trouvent les plans d'eau des C_____ et de D_____, auxquels l'autorité locale a souhaité donner une nouvelle affectation.

Sous un autre angle, l'examen du plan n° 02 approuvé en Conseil d'Etat montre que les rives sud-est des parcelles du recourant, incluses dans le secteur nature, seront aménagées au moyen de canaux, de mares et d'une grève minérale, soit autant d'éléments qui permettront le développement de caractéristiques paysagères et biologiques, en conformité avec l'affectation et les prescriptions prévues dans le PAD. Le grief que formule le recourant ne démontre pas en quoi ses parcelles ne pourraient pas être aménagées de la sorte et ainsi en partie affectées en zone nature. Il s'ensuit qu'il ne peut qu'être rejeté.

5.1 X_____ invoque ensuite une violation du principe de la proportionnalité, signalant qu'il aurait été possible de maintenir ses parcelles, à tout le moins une grande partie d'entre elles, en zone de carrières et de gravières-délaçement, ce qui lui aurait permis de pouvoir en tirer un avantage économique dont il se trouve privé par la planification approuvée.

5.2 La Cour ne peut pas suivre cette argumentation. En effet, les parcelles du recourant occupent la partie centrale de l'étang de C_____. Leur utilisation aux fins de l'exploitation d'une gravière ou de dépôt pour véhicules lourds est, par essence, incompatible avec l'affectation des abords immédiats à des activités de loisirs et de détente, ainsi qu'à une zone de protection de la nature. X_____ ne tente pas de prouver le contraire au moyen d'arguments concrets pertinents, se contentant d'affirmer qu'il aurait été possible de maintenir tout ou partie de l'affectation actuelle de ces parcelles, sans toutefois illustrer comment sa proposition aurait pu être mise en œuvre. Dès lors, il faut considérer que la planification litigieuse, qui s'étend à l'ensemble du secteur « C_____ » et « D_____ », y compris aux parcelles du prénommé, est conforme au principe de la proportionnalité, la solution proposée par celui-là n'apparaissant pas concrètement praticable. En outre, le projet préparé par la commune de B_____, avec l'appui des services spécialisés de l'administration cantonale, est en cohésion avec les réquisits légaux, comme le montrent les différents plans et analyses versés au dossier. L'instauration d'une zone nature avec une réglementation contraignante, dont le périmètre s'étend à une portion des parcelles du recourant, est une solution adéquate permettant la préservation des valeurs paysagères reconnues dans la partie voisine du sud de l'étang de C_____ et le développement de caractéristiques naturelles propres à ces parcelles, avec les aménagements qu'y prévoit le plan n° 02 (canaux, mares).

6.1 Le recourant invoque encore une inégalité de traitement. Il trouve injustifié que la parcelle n° xxx7, affectée pour partie au secteur du centre équestre, puisse être exploitée économiquement, alors que la planification qu'il conteste n'envisage pas cette possibilité pour ses propres parcelles.

6.2 Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 125 I 166 consid. 2a in fine et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation, parce que l'analyse comparative des parcelles considérées isolément est remplacée par un examen plus

large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne sur le terrain aux buts de l'aménagement du territoire (P. Moor, Commentaire LAT, n° 42 ad art. 14). 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 même situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, autrement dit qu'elle ne soit pas arbitraire (ACDP A1 10 209 du 14 janvier 2011 consid. 5b et les réf. cit. ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 8.1).

6.3 Le Conseil d'Etat a rappelé à juste titre la teneur de cette jurisprudence dans sa décision attaquée. La planification contestée est objectivement soutenable, de sorte qu'on ne peut la qualifier d'illégale. La partie nord de la parcelle n° xxx7 se prête à l'aménagement d'un centre équestre. Celui-ci est en effet compatible avec l'affectation de la zone d'intérêt général, de détente et de protection de la nature, étant précisé que le secteur nature de l'étang de C_____ ne jouxte pas ce centre équestre et que celui de l'étang de D_____ se situe de l'autre côté de la route. En outre, un manège est déjà exploité sur cette parcelle. En revanche, comme déjà dit, l'exploitation des biens-fonds du recourant dans le sens que celui-ci souhaiterait (gravière, dépôt de matériaux ou dépôt de véhicules lourds) n'est pas compatible avec l'affectation des parcelles voisines à des activités de loisirs et de détente, ainsi qu'à une zone de protection de la nature. Cela suffit déjà à motiver la différence de traitement que met en avant le recourant et à rejeter le grief d'inégalité qu'il formule à cet égard. Pour le reste, ledit grief est en réalité, lui aussi, limité à la distribution interne des secteurs figurant dans le PAD, mais n'a pas vocation à contester spécifiquement l'affectation du secteur à la zone d'intérêt général, de détente et de protection de la nature.

7.1 Enfin, X_____ rappelle les incertitudes liées à la mise en œuvre de la planification approuvée (remblais, aménagements, entretien des parcelles), laquelle induira d'importantes charges financières que sa situation de propriétaire le contraindra de supporter.

7.2 La Cour discerne mal en quoi ce grief permettrait d'invalider la planification contestée. En effet, celui-ci critique moins cette planification que les modalités (éventuelles) de sa mise en œuvre. Or, celles-ci seront décidées en temps utile, après l'entrée en force de ladite planification (cf. prescriptions d'aménagement figurant aux art. 4 let. d in fine et 5 let. b in fine du règlement du PAD), de sorte qu'à ce stade, il est

prématuré de discuter d'une répartition des coûts et des frais engendrés par la mise en œuvre du PAD. Ceci étant dit, la Cour observe que cette planification est par définition orientée vers un usage public (zone d'intérêt général, de détente et de protection de la nature), de sorte qu'il paraît logique que la collectivité assume les coûts de sa mise en œuvre, la création d'une zone de ce type pouvant d'ailleurs déboucher sur une procédure distincte d'expropriation qui permettra, si les réquisits légaux et jurisprudentiels pertinents dans ce contexte se vérifient, de dédommager le propriétaire privé et de mettre les biens-fonds concernés aux mains de la collectivité.

7.3 Le requérant affirme encore que le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur ce grief, mais il n'invoque formellement aucun déni de justice. La Cour n'entrera donc pas davantage en matière sur ce point.

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

8.2 X_____ supportera un émoulement de justice arrêté à 1200 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Les dépens lui sont refusés (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1200 fr., sont mis à la charge de X_____, à qui les dépens sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître A_____, pour le requérant, à la commune de B_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 6 juin 2014.