

*Jurisprudence de la Cour de droit public et de la  
Commission de recours en matière fiscale*

*Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung  
und der Steuerrekurskommission*

**Aménagement du territoire  
Raumplanung**

*ATC (Cour de droit public) du 24 février 2020 – A1 19 33*

**Révision générale d'un plan de zone surdimensionné**

- La décision attaquée délimite l'objet admissible du litige (consid. 1.1).
- Surdimensionnement des zones et rôle de l'autorité cantonale d'homologation (art. 26 LAT, 38 LcAT ; consid. 2).
- Conditions d'adaptation des plans (art. 21 LAT ; consid. 3).
- Redimensionnement d'une zone surdimensionnée : conditions, critères et pesée d'intérêts (art. 15 LAT ; consid. 4 à 4.2.2).

**Totalrevision einer überdimensionierten Nutzungsplanung**

- Der angefochtene Entscheid begrenzt den Streitgegenstand (E. 1.1).
- Rolle der kantonalen Genehmigungsbehörde bei überdimensionierten Bauzonen (Art. 26 RPG, Art. 38 kRPG; E. 2).
- Voraussetzungen für die Anpassung von Nutzungsplänen (Art. 21 RPG; E. 3).
- Anpassung einer überdimensionierten Bauzone: Voraussetzungen, Kriterien und Interessenabwägung (Art. 15 RPG; E.4 bis 4.2.2).

**Faits (résumé)**

**A.** Les hoiries de X. et de Y. sont propriétaires de plusieurs parcelles sises au lieu-dit C., sur territoire de l'ancienne commune de B., qui a fusionné avec celle de A. avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Un permis de construire neuf chalets, avec route d'accès, a été délivré sur l'un de ces terrains. En mai 2018, la commune de A. a informé le bénéficiaire de ce permis que celui-ci était valable jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2020.

**B.** En 2012, l'ancienne commune de B. a mis à l'enquête publique la révision globale de son règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) et de son plan d'affectation des zones (PAZ), ainsi que plusieurs plans d'aménagements détaillés (PAD). L'objectif principal de cette démarche était de rendre le PAZ conforme au droit.

Tel qu'adopté par l'assemblée primaire de B., le nouveau PAZ prévoyait de classer les parcelles des hoiries de X. et de Y. en zone de chalets H20 et de les soumettre aux prescriptions d'un PAD.

Le dossier a été transmis au Conseil d'Etat en vue de son homologation. Dans son préavis de synthèse, le Service du développement territorial (SDT) a relevé que les zones à bâtir dévolues à l'habitat du PAZ proposé étaient surdimensionnées et qu'il fallait les réduire. Le SDT a notamment proposé de refuser l'homologation des secteurs classés en zone de chalets H20 et soumis à des PAD et de les ranger en zone d'affectation différée. Une nouvelle analyse de cette zone serait menée en fonction du périmètre d'urbanisation (PU) de la nouvelle commune de A. dans le cadre de l'harmonisation des PAZ consécutive à la fusion.

La commune de B. s'est opposée à la proposition du SDT.

Un avis informatif paru au Bulletin officiel, ouvrant un délai de 30 jours pour déposer d'éventuelles observations, a rendu notoire le fait que, dans le cadre de la procédure cantonale d'homologation, il était envisagé d'apporter de substantielles modifications au PAZ adopté par l'ancienne commune de B.

En décembre 2018, le Conseil d'Etat a homologué le PAZ avec les modifications visées dans l'avis informatif.

**C.** Les hoirs de X. et de Y. ont recouru céans en concluant à l'annulation de la décision d'homologation relativement à leurs parcelles et à ce qu'il soit constaté que « la partie recourante peut, dans le cadre de l'autorisation de construire qui lui a été octroyée, aménager les constructions désirées et qui font l'objet de cette autorisation de construire en force ». En substance, ils soutiennent que leurs parcelles ne peuvent être classées en zone d'affectation différée du moment qu'elles étaient destinées à une utilisation particulière. Ils estiment que la décision est illégale et viole la garantie de la propriété.

## Considérants (extraits)

**1.1** Le procès porte sur la légalité (art. 78 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6) de la décision du Conseil d'Etat homologuant, avec les modifications rendues notoires par avis informatif du 22 juin 2018, le PAZ et le RCCZ de l'ancienne commune de B. Ce prononcé, qui s'inscrit dans le cadre d'une procédure de révision des plans au sens des articles 33 ss de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1), délimite le cadre matériel admissible de l'objet du litige (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd. 2015, p. 554).

Cela étant, il ne revient pas au Tribunal de déterminer si, comme le soutiennent les recourants, la mise en zone d'affectation différée de leurs terrains « justifie une indemnisation pleine et entière ». Le droit à une indemnité et, le cas échéant, la fixation de celle-ci doivent être tranchés par une commission d'estimation dans le cadre de la procédure prévue à cet effet, ainsi que le prévoit l'article 63 de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations (LEx/VS ; RS/VS 710.1). La conclusion subsidiaire émise à ce propos par les recourants le 11 mars 2019 est donc irrecevable. Il en va de même de la conclusion tendant à ce qu'il soit constaté que les recourants peuvent faire usage de leur permis de bâtir : le litige, tel que circonscrit par la décision attaquée, se limite en effet à l'examen de la légalité de la décision d'homologation portée par le Conseil d'Etat. Au demeurant, eu égard à sa mission de contrôle, la dernière instance cantonale de recours qu'est le Tribunal (art. 72 LPJA) n'a pas à se prononcer sur une question ressortissant à la compétence des autorités administratives en charge des constructions.

**1.2** Sous ces réserves et celles émises dans les considérants ci-après concernant le caractère appellatoire de certains griefs, le recours est recevable (art. 38 al. 4 LcAT ; art. 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA).

(...)

**2.** Les recourants soutiennent que « le PAZ mis en place par l'ancienne commune de B. était pertinent » et que « ce n'est pas l'absorption par la commune de A. qui permettrait d'invalider un plan après son adoption ». A les entendre, il ne serait « pas évident ni prouvé

que les besoins constructibles de la commune de A. impliqueraient un dézonage ou un classement de leurs parcelles en zone réservée ».

**2.1** L'article 26 alinéa 1 de loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) exige que les plans d'affectation soient soumis à l'approbation d'une autorité cantonale, qui doit vérifier s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (al. 2). Plus globalement, même si l'article 26 alinéa 2 LAT ne le règle pas expressément, les plans d'affectation ne doivent pas violer le droit fédéral, la tâche d'examiner cette question incombant à l'autorité d'approbation (Alexandre Ruch *in* : Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n<sup>os</sup> 30 et 40 *ad* art. 26 LAT). L'article 38 LcAT, qui concrétise les exigences de l'article 26 LAT, désigne le Conseil d'Etat en qualité d'autorité d'homologation chargée d'examiner les plans et règlements du point de vue de la légalité et de la conformité au plan directeur cantonal. Cet examen doit notamment porter sur le dimensionnement des zones à bâtir attendu que les zones surdimensionnées sont non seulement inappropriées, mais aussi illégales (art. 15 al. 1 et 2 LAT ; ATF 140 II 25 consid. 4.3). Le Tribunal fédéral a plus spécifiquement jugé que, confrontée à une zone à bâtir trop vaste, l'autorité d'homologation est tenue de la réduire, ce qu'avait fait à juste titre le Conseil d'Etat dans les affaires valaisannes en cause (arrêt 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4.2 et 10, arrêt 1P.115/2003 du 11 juillet 2003 consid. 4.4 et arrêt 1A.37/1999 – 1P.133/1999 du 17 août 1999 consid. 5b, 5d et 8b publié *in* : Pra 2000 n. 8 p. 32).

**2.2** En l'espèce, il ressort du dossier (...) que le PAZ adopté le 29 novembre 2013 par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de B. était largement surdimensionné, et donc illégal. La critique selon laquelle la décision attaquée ne tient pas compte du développement économique de la région du centre du Valais, respectivement de la commune de A. (...), est purement appellatoire. Les recourants n'entreprennent aucunement de discuter l'analyse détaillée et les calculs effectués par le SDT concluant au surdimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat du territoire de l'ancienne commune de B., étant relevé que la révision a été initiée en 2012, soit bien avant la fusion, et qu'une harmonisation des PAZ devra être effectuée ultérieurement (*infra* consid. 5.3.3). Rien ne permet de se départir du constat de surdimensionnement, qui résulte d'une analyse circonstanciée d'un organe spécialisé. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat

était tenu de réduire les zones constructibles de ce plan. Les refus de classement litigieux résultent d'un examen de la légalité effectué en application des articles 26 LAT et 38 LcAT. Partant, il ne s'agit nullement d'une « invalidation », injustifiée, d'un « plan pertinent » ou d'une « zonification [...] conforme au droit fédéral », comme le prétendent les recourants. En outre, il appert du préavis du SDT que le redimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat n'est d'aucune manière liée à « l'absorption » de B. par A., mais bien aux surcapacités en zones à bâtir dévolues à l'habitat du PAZ adopté le 29 novembre 2013. Il s'ensuit que les recourants usent à mauvais escient de l'expression selon laquelle « il ne faut pas dépouiller Pierre pour habiller Paul ».

**3.** Les recourants, qui arguent de l'article 21 alinéa 2 LAT, semblent contester la nécessité d'adapter l'affectation de leurs parcelles en expliquant que « deux éléments penchent vers la protection de la propriété : l'homologation du PAZ et l'autorisation de construire en force ».

**3.1** Aux termes de l'article 21 alinéa 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires ; une modification sensible des circonstances au sens de l'article 21 alinéa 2 LAT peut être factuelle ou juridique (ATF 144 II 41 consid. 5.1). Cette norme exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation (ATF 132 II 408 consid. 4.2).

**3.2** En l'occurrence, le PAZ homologué par le Conseil d'Etat remplace un plan adopté en 1973 et approuvé par le Conseil d'Etat en 1974 et 1980, non conforme à la LAT selon le SDT. Il dépasse largement le double de l'horizon de planification prévu à l'article 15 LAT. Ces circonstances justifient, imposent même, une révision de la planification (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_98/2018 du 7 mars 2019 consid. 5.2). Il s'y ajoute l'obligation de réduire la zone à bâtir décou-

lant de l'article 15 alinéa 2 LAT. Sur ce point, le préavis du SDT indique, sans que ces chiffres ne soient contestés par les recourants, que le PAZ de 1980 comptait 59.6 ha de zone à bâtir, soit environ 6 ha de plus que le PAZ adopté le 29 novembre 2013 par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de B., lui-même largement surdimensionné. La problématique liée à l'existence du permis de bâtir sera examinée au considérant 4.

(...)

**4.** Les recourants estiment que la décision attaquée porte une atteinte fondamentale et irrémédiable à la garantie de la propriété. Selon eux, leurs parcelles ne pouvaient être classées en zone d'affectation différée du moment qu'elles se destinaient à une utilisation particulière, ce que le Conseil d'Etat aurait dû prendre en compte.

**4.1** Le classement d'un terrain dans une zone d'affectation différée, soumise au régime de la zone agricole, représente une restriction grave au droit de propriété qui n'est conforme à l'article 26 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) que si elle repose sur une base légale claire, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (ATF 121 I 117 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.171/2004 du 2 septembre 2004 ; art. 36 al. 1 et 3 Cst.). Selon la jurisprudence, la réduction de zones surdimensionnées, qui est une obligation légale (art. 15 al. 2 LAT), relève d'un intérêt public important qui, sur le principe, l'emporte sur les intérêts privés contraires, notamment financiers (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 2.1 et 1P.115/2003 précité consid. 4.3 ; Eloi Jeannerat/Pierre Moor *in* : Commentaire pratique LAT, *op. cit.*, n° 43 *ad* art. 14 LAT). Cette règle vaut d'autant plus lorsque les zones à bâtir disponibles sont déjà très étendues. A défaut, il ne serait plus possible de réaliser un aménagement rationnel du territoire (arrêt du Tribunal fédéral du 27 octobre 1982 consid. 5a publié *in* : Zbl 1983 p. 316 ss et la référence à l'ATF 102 la 430 consid. 4b). En outre, un propriétaire ne peut tirer de la garantie de la propriété un droit acquis au maintien du régime applicable à son bien-fonds (ATF 123 I 175 consid. 3a).

**4.2.1** En l'espèce, la nécessité de réduire les zones à bâtir résultant du plan adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de B. est indéniable, comme on l'a vu. Il peut être renvoyé sur ce point aux calculs effectués par le SDT synthétisés en page 3 de l'arrêt.

Avec raison, la recourante ne remet pas en cause la légitimité de l'approche suivie par le Conseil d'Etat consistant à concentrer le développement des constructions en continuité des noyaux formés par les villages historiques de l'ancienne commune de B. et à stopper l'étalement des constructions et le mitage sur les hauts du territoire communal. Cette approche est conforme aux buts et principes exposés aux articles 1 et 3 LAT ainsi qu'aux critères prévus à l'article 15 alinéas 3 et 4 LAT, applicables à la réduction des zones trop étendues (Franziska Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 alinéa 2 LAT, thèse, Fribourg 2018, n° 458 p. 225). Appliquée en l'espèce, elle légitime un refus de classement. Force est en effet d'admettre, à la lecture des plans figurant au dossier, que le secteur de C. se situe clairement en périphérie des différents noyaux bâtis recensés sur le territoire de l'ancienne commune de B. Il se trouve en revanche en bordure de zones agricoles s'étendant à l'ouest et au sud. En outre, le programme d'équipement établi par l'ancienne commune de B. le rangeait en priorité III (long terme, > 10 ans). La proposition de refus de classement émise par le SDT et reprise par le Conseil d'Etat repose ainsi sur des critères objectifs pertinents et n'est pas contraire au droit. Il sied par ailleurs de relever la présence d'une aire forestière à l'est des parcelles des recourants. Celles-ci sont non construites en dépit d'un permis en force depuis plus de deux ans, mais que les recourants n'ont pas mis en œuvre jusqu'ici alors qu'en juillet 2018, ils évoquaient un début des travaux « dans les mois qui viennent ».

**4.2.2** L'existence de ce permis de construire pour 9 chalets n'est, contrairement à ce qu'affirment les recourants, pas une raison d'admettre que leurs parcelles devraient être nécessairement classées en zone à bâtir. En effet, selon la jurisprudence, même des parcelles équipées ou comportant déjà des constructions peuvent – ou au besoin doivent – être affectées à une zone de non bâtir (ATF 113 la 362 consid. 2b, 105 la 233 consid. 3c/aa). Tel est le cas en l'espèce eu égard, d'une part, aux caractéristiques du secteur considéré, périphérique et dont les recourants ne prétendent pas qu'il serait, appréhendé globalement, largement bâti au sens de l'ancien article 15 lettre a LAT (sur la notion : arrêt du Tribunal fédéral 1C\_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.2), et des surcapacités patentes de la zone à bâtir du territoire de B., lesquelles doivent être drastiquement réduites. Les intérêts dont se prévalent les recourants sont purement financiers et doivent ici céder le pas à l'intérêt public à redimensionner les zones à

bâtir du PAZ de B. conformément aux exigences du droit fédéral. Pour le reste, les recourants s'abstiennent, avec raison (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_492/2013 du 28 janvier 2014 consid. 2.3 ; ACDP A1 12 79 du 30 août 2012 consid. 6b), de soutenir que le permis de bâtir de 2012 équivaldrait à une promesse formelle de l'autorité quant au maintien des parcelles considérées dans la zone à bâtir. En toute hypothèse, l'intérêt public à l'application correcte de la LAT l'emporterait en l'occurrence sur une éventuelle affectation des parcelles des recourants en zone à bâtir en application des principes de la bonne foi et de la confiance. Au demeurant, la municipalité de B. ne pouvait s'engager en liant l'autorité cantonale d'approbation, dont la mission est justement de veiller à ce que la planification locale respecte le droit fédéral.

**4.2.3** Finalement, il convient de signaler que la mise en zone d'affectation différée des terrains des recourants ménage la possibilité – certes plutôt hypothétique – que ceux-ci soient mis en zone bâtir dans le futur – ou alors en zone agricole, compte tenu du PU qu'aura délimité l'autorité communale –, dans le cadre d'un réexamen ultérieur du PAZ (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling *in* : Commentaire pratique LAT, *op. cit.*, n° 64 *ad* art. 15 LAT). Cette affectation tient, autrement dit, valablement compte du fait que l'ancienne commune de B. a fusionné avec celle de A. avant l'achèvement d'une procédure de révision entamée en 2012 déjà et de la perspective d'une harmonisation des PAZ qu'évoque le Conseil d'Etat dans sa réponse céans (p. 3).

**5.1** Le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

*Saisi d'un recours contre cet arrêt, le Tribunal fédéral l'a rejeté le 11 novembre 2020 (1C\_230/2020).*