

A1 23 144

ARRÊT DU 29 MAI 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 _____, recourante, représentée 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

Faits

A. La X _____ est une section de la A _____. Constituée sous la forme d'une association, elle couvre les communes de B _____, de C _____ et de Y _____ et a notamment pour but la défense des intérêts de ses membres à tous les niveaux.

B. En séance du 16 mars 2021, le Conseil municipal de Y _____ (ci-après : le Conseil municipal) a décidé la création de « zones réservées instaurées en matière d'hébergement touristique organisé ». Ces zones visent diverses parcelles du territoire communal, qui supportent déjà des établissements hôteliers ou ne sont pas encore bâties mais pourraient être affectées à la zone d'activités touristiques à l'avenir. Les zones réservées ont été mises à l'enquête publique par parution au Bulletin officiel (B.O.) n° xx du xx.xx 2021. Le but poursuivi était de permettre la mise en œuvre du Plan directeur cantonal (PDC), révisé et partiellement approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019, singulièrement sa fiche B.2 intitulée « Hébergement touristique », approuvée quant à elle le 27 avril 2020. Le dossier mis à l'enquête contenait en particulier le rapport à l'intention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans exigé par l'art. 47 OAT (ci-après : le rapport 47 OAT), daté du 2 avril 2021. Sous l'angle de la proportionnalité, le rapport indique que les parcelles concernées par la zone réservée sont exclusivement celles susceptibles d'être nouvellement affectées à la zone d'activités touristiques ou celles dont l'hôtel existant pourrait être transformé (p. 5).

C. L'enquête publique a notamment suscité l'opposition de la Y _____ le 3 mai 2021. Sous le titre « *Recevabilité* », l'opposition mentionnait en particulier ce qui suit : « *Quant à la qualité pour agir, l'Association la possède sans aucun doute, ses statuts (copie annexée comme pièce no 2) prévoyant de défendre les intérêts de ses membres, D _____. Par ailleurs, la grande majorité des membres de l'Association destinataires de la décision attaquée sont directement concernés et lésés dans leurs intérêts dignes de protection à ce que ces zones réservées ne soient pas maintenues [...].* »

Par décision du 21 juin 2023, le Conseil d'Etat a relevé que l'opposante n'expliquait pas de quelle manière la majorité de ses membres était touchée à titre individuel, avant de conclure qu'elle disposait néanmoins de la qualité pour agir « *dès lors que de nombreux hébergement[s] organisés [étaient] concernés par la décision litigieuse* ». Sur le fond, le Conseil d'Etat a levé l'opposition et confirmé les zones réservées litigieuses.

D. Le 28 août 2023, la Y _____ a déféré cette décision au Tribunal cantonal par la voie du recours de droit administratif, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens. S'agissant de sa qualité pour recourir, la Y _____ reprenait l'argumentation développée dans son opposition, ajoutant qu'elle était de surcroît directement concernée et lésée par la décision entreprise dont elle était destinataire.

Dans sa réponse du 20 septembre 2023, le Conseil d'Etat a mis en doute la qualité pour recourir de la Y _____, faute pour elle d'expliquer en quoi ses membres étaient personnellement touchés. Le 9 octobre 2023, le Conseil municipal a également relevé que la qualité pour agir de la Y _____ avait été admise par la décision attaquée, lors même que l'association n'avait pas prouvé agir pour la majorité de ses membres. Pour le reste, tant le Conseil d'Etat que le Conseil municipal ont conclu au rejet du recours, sous suite de frais.

Suite à la transmission des réponses des autorités précédentes, la Y _____ s'est exclusivement déterminée sur sa qualité pour agir par courrier du 20 octobre 2023. Dans ce cadre, elle a indiqué que remettre en cause sa qualité pour agir alors que l'instance précédente avait examiné cette question avant d'entrer en matière sur son opposition relèverait du formalisme excessif. La Y _____ ajoutait que sa qualité pour recourir devait être reconnue en vertu des principes de la bonne foi et de l'interdiction de la *reformatio in pejus* en procédure de recours de droit administratif.

Transmise aux autres intervenants le 21 mars 2024, cette détermination n'a pas suscité de réaction.

Considérant en droit

1. D'emblée, il convient de trancher la question controversée de la qualité pour agir de la recourante.

1.1 Lorsqu'elle revoit un prononcé rendu sur le fond d'un recours administratif, la Cour de céans doit vérifier d'office si l'autorité attaquée a ou non violé les règles de recevabilité du recours administratif, dès lors que ce point est décisif pour l'issue du recours de droit administratif (ATF 141 V 206 consid. 1.1, 134 V 269 consid. 2 ; RVJ 2009 p. 81 consid. 1a ; ACDP A1 17 145 du 16 mars 2018 consid. 3.1). Si elles n'ont pas été respectées et si leur violation s'explique uniquement par une erreur sur la portée des normes applicables à cet égard, l'irrégularité doit être relevée d'office (*ibid.*).

Dans l'hypothèse où le prononcé qu'elle entache est attaqué par le recourant auquel cette violation du droit a, somme toute, profité, parce que ses conclusions ont été rejetées au lieu d'être déclarées irrecevables, le recours ne doit, en principe, pas aboutir à une annulation ou à une réforme, ces mesures n'améliorant pas la situation du recourant à qui il est, à ce stade de l'affaire, indifférent de recevoir un arrêt d'irrecevabilité plutôt qu'un arrêt sur le fond. La solution usuelle est alors de juger que l'autorité attaquée n'aurait pas dû entrer en matière sur les conclusions du recourant, ce qui conduit à rejeter son recours, plutôt qu'à le déclarer irrecevable (RVJ 1989 p. 75 consid. D ; ACDP A1 20 72 du 22 février 2021 consid. 1.1.2 et les références citées). Il n'en va autrement que si l'autorité attaquée a statué au fond en ignorant volontairement un motif d'irrecevabilité, ou en laissant ouverte la question de la recevabilité qui lui paraissait douteuse, attendu que, dans ces deux cas, elle met le recourant en position d'obtenir un jugement du fond de son recours de droit administratif, là où ce dernier est lui-même recevable (*ibid.*).

1.2 La qualité pour recourir des associations fait l'objet d'une jurisprudence constante (ATF 145 V 128 consid. 2.2 et 28 I 235 consid. 1), dont il résulte qu'une association, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, ni être titulaire d'un droit de recours légal peut néanmoins, sous certaines conditions, déposer un recours (qualifié de « *recours corporatif égoïste* »). Pour être admise à le faire, il faut que l'association ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (*ibid.* ; ég. arrêt du Tribunal fédéral 2C_196/2023 du 7 février 2024 consid. 4.1, destiné à la publication). En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2, 137 II 40 consid. 2.6.4 et 133 V 239 consid. 6.4). La possibilité d'un recours corporatif égoïste répond avant tout à un objectif d'économie et de simplification de la procédure, dès lors qu'il est plus rationnel de traiter un recours émanant d'une association plutôt que de nombreux recours formés individuellement par de multiples parties. Cette solution tend également, dans une certaine mesure, à rétablir un équilibre dans l'accès à la justice, en faveur de parties qui, prises individuellement, craindraient d'engager une telle démarche. Ces objectifs ne sauraient toutefois être invoqués pour suppléer au défaut des conditions de recevabilité requises par la jurisprudence précitée (arrêt du Tribunal fédéral 2C_196/2023 précité consid. 4.1 et les nombreuses références citées).

1.3 De manière générale, il incombe à la partie recourante d'alléguer les faits propres à fonder sa qualité pour agir lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier de la cause (ATF 133 II 249 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_196/2023 précité consid. 4.1).

1.4 En l'espèce et faute d'être elle-même touchée par la décision entreprise ou de disposer d'un droit de recours légal en la matière, c'est à juste titre que la recourante s'est uniquement prévaluée, devant l'instance précédente, du recours corporatif égoïste dont elle estimait les conditions réunies.

1.4.1 Toutefois, le simple fait d'affirmer, comme elle l'a fait dans son opposition (cf. *supra* let. C), que sa qualité pour recourir ne serait pas douteuse et que la grande majorité de ses membres serait touchée par la décision litigieuse, n'établit pas le respect des conditions du recours corporatif égoïste. Or, il incombait à l'association de le faire, puisque l'unique document qu'elle a fourni à l'appui des affirmations qui précèdent est une copie de ses statuts dont la lecture fait au contraire douter que la majorité de ses membres était effectivement touchée par l'instauration des zones réservées.

En effet, si la recourante a bien pour but statutaire la défense de ses membres à « l'échelon du territoire de la section » (cf. art. 2 des statuts), le territoire communal de Y _____ – directement concerné par la décision entreprise – ne représente qu'une partie du territoire de l'association. Dès lors qu'elle est également active sur les territoires communaux de B _____ et de C _____ (cf. art. 1 ch. 3 des statuts), une partie de ses membres provient à n'en pas douter de ces deux dernières communes qui sont étrangères à la décision entreprise.

De plus, l'affiliation à la Y _____ n'est pas restreinte aux seules personnes actives dans l'hôtellerie, puisqu'elle accepte également les personnes et établissements de la restauration installés sur le territoire précité (cf. art. 1 ch. 4) qui sont peu, voire pas, impactés par les zones réservées instaurées « en matière d'hébergement touristique ». De même, aux côtés des propriétaires d'hôtels et de restaurants qui peuvent être directement touchés par les zones réservées si leur propriété est concernée, l'association accueille encore bien d'autres membres à divers titres, dont on doute qu'ils soient quant à eux touchés individuellement par la mesure litigieuse. Ainsi en va-t-il des locataires et gestionnaires d'hôtels et de restaurants (cf. art. 6 ch. 1 des statuts), de même que des membres affiliés qui ne dirigent plus de tels établissements (cf. art. 7 ch. 1 des statuts). S'y ajoutent encore ceux qui, faute de remplir les conditions permettant une admission à un autre titre, souhaitent néanmoins soutenir les activités de

l'association (membres passifs, cf. art. 8 des statuts) ou participer sans droits ni devoirs (membres affiliés, cf. art 9 des statuts), ainsi que les membres d'honneur (cf. art. 10 des statuts) et les membres vétérans (cf. art. 11 des statuts).

En définitive, au vu de l'étendue géographique des activités de l'association et de la diversité des affiliations possibles, il n'est pas évident que la majorité de ses membres – ni même un grand nombre de ceux-ci – ait personnellement eu qualité pour recourir contre les zones réservées litigieuses (dans le même sens mais concernant la E _____ qui recourait contre l'adoption du règlement relatif aux plans d'utilisation du sol, cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_229/2009 du 15 janvier 2010 consid. 1.2.1). Dans ces conditions, il appartenait à la recourante d'alléguer, preuves à l'appui, les faits propres à fonder sa qualité pour recourir en détaillant par exemple la proportion de ses membres personnellement touchés par cette décision. Assistée d'un mandataire professionnel spécialisé, la recourante ne pouvait au demeurant ignorer les conditions de recevabilité auxquelles était soumis son recours et le fardeau de l'allégation pesant sur elle. Ayant échoué à démontrer qu'elle disposait de la qualité pour agir, l'opposition de la Y _____ aurait dû être déclarée irrecevable par le Conseil d'Etat.

1.4.2 Contrairement à ce que soutient l'intéressée, le constat qui précède ne dénote aucun formalisme excessif. Alors qu'il s'agissait d'une condition de recevabilité de son opposition que le Tribunal de céans doit examiner d'office (cf. *supra* consid. 1.1) et que la recourante savait sa qualité pour agir présentement contestée, elle s'est néanmoins limitée à exciper de principes généraux pour justifier la recevabilité de son opposition (cf. courrier de la recourante du 20 octobre 2023). Ce faisant, elle a renoncé à expliquer comment la majorité de ses membres était touchée et n'a fourni aucune pièce susceptible de rendre ce fait plausible, alors qu'il ne résultait de manière évidente ni du dossier de la cause, ni de la décision entreprise. Dans ces circonstances, le constat que la Y _____ a échoué à établir sa qualité pour former recours ne procède ni d'un formalisme excessif, ni ne heurte le principe de la bonne foi.

Conformément à la jurisprudence déjà citée, les considérants qui précèdent entraînent le rejet du recours et non la réforme de la décision entreprise (cf. *supra* consid. 1.1). Partant, c'est également à tort que la recourante estime que lui dénier la qualité pour agir à ce stade de la procédure contreviendrait à l'interdiction de la *reformatio in pejus* (art. 79 al. 1 LPJA).

2. Ce résultat dispense la Cour de céans d'examiner les griefs matériels soulevés par la recourante.

3. Succombant, la recourante 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). Elle n'a pas droit à des dépens, pas plus que les autorités précédentes (art. 91 al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de la X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Daniel Udry, avocat à Sion, pour la X _____, à Maître Laurent Schmidt, avocat à Sion, pour la Commune de Y _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 29 mai 2024