

A1 21 12

ARRÊT DU 12 JUILLET 2021

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant ;

en la cause

X _____, et **Y** _____, tous deux recourants et représentés par Maître M _____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE**
A _____, autre autorité

(création d'une zone réservée)

recours de droit administratif contre la décision du 25 novembre 2020

Faits

A. Par décision du 22 novembre 2018 publiée au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2018, le conseil municipal de A _____ a colloqué en zone réservée différentes parcelles sises au cœur du village de A _____, ceci pour une durée limitée à deux ans. L'avis de décision précisait que le but de cette mesure était de permettre la réalisation d'espaces publics de qualité au cœur du village, objectif qu'explicitait un rapport du 22 novembre 2018 figurant au dossier mis à l'enquête (dossier du TC, p. 83 ss).

B. La publication de la zone réservée a suscité deux oppositions. L'une d'entre elles a été déposée conjointement le 18 décembre 2018 par X _____, propriétaire de la parcelle n° xx1, et par Y _____, copropriétaire, avec le prénommé, de la parcelle n° xx2, biens-fonds tous deux sis dans le périmètre placé en zone réservée. Les prénommés ont indiqué former une « opposition provisoire en attendant d'avoir plus de renseignements concrets » de la part de la commune, tout en sollicitant une entrevue avec ses représentants. Le 7 février 2019, une séance de conciliation a été menée en leur présence. Celle-ci n'ayant pas abouti, le conseil municipal a décidé de maintenir sa décision et proposé au Conseil d'Etat de rejeter les oppositions. Le 28 mars 2019, elle lui a transmis le dossier à cette fin.

Interpellé par l'organe cantonal d'instruction, le Service du développement territorial (SDT) a, le 8 avril 2019, préavisé favorablement la mesure en cause (dossier du TC, p. 77 ss).

Par décision du 25 novembre 2020 communiquée le 30 suivant, le Conseil d'Etat a joint les deux oppositions et les a rejetées. De manière générale, il a jugé que la zone réservée reposait sur une base légale, qu'elle répondait à un intérêt public pertinent et qu'elle respectait le principe de proportionnalité. S'agissant de l'opposition de X _____ et de Y _____, il l'a écartée en relevant qu'elle était insuffisamment motivée. Les opposants ne soulevaient, en effet, aucun argument permettant de remettre en cause les conditions de validité de la zone réservée.

C. Un avis inséré au B.O. n° xxx du xxx 2020 a rendu notoire la décision du conseil municipal du 3 décembre 2020 de prolonger pour une durée de trois ans la zone réservée touchant le cœur du village.

D. Par mémoire du 18 janvier 2021, X _____ et Y _____ ont conclu céans à l'annulation de « l'arrêt » du 30 novembre 2020 rendu par le Conseil d'Etat et à ce que la zone réservée soit déclarée nulle, subsidiairement annulée, sous suite de frais et dépens. A l'appui de leurs conclusions, ils font valoir qu'il revenait non pas au conseil municipal de décider de prolonger la zone réservée, mais à l'assemblée primaire. A leur sens, cette mesure était donc nulle et non avenue, ce qui rendait le recours sans objet. S'il ne l'était pas, il devait être admis selon les recourants, qui reprochent à la commune de A _____ de ne pas s'être contentée de classer ses propres terrains en zone réservée et qui se plaignent d'expropriation matérielle compte tenu de la durée prévisible du blocage. Ils invoquent dans ce contexte une violation de la garantie de la propriété (art. 26 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101]) et de l'article 5 alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT ; RS 700]). Dans un deuxième grief, ils arguent d'une violation des articles 6 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et 17 LAT en faisant en substance valoir que les objectifs présidant à l'instauration de la zone réservée se heurtaient au recensement du village comme site d'importance régionale selon l'inventaire fédéral des sites construits (ISOS ; cf. p. 18 ss du dossier du TC). En troisième lieu, ils dénoncent une violation de l'article 27 LAT en affirmant qu'au moment où elle avait décidé de créer la zone réservée, la commune de A _____ ne savait pas encore où serait aménagée la nouvelle place du village. L'assemblée primaire ne s'était prononcée à ce sujet qu'en date du 20 août 2020, en opérant un choix entre deux emplacements. A titre de moyens de preuve, ils sollicitent l'édition du dossier relatif à la création de la zone réservée et à l'opposition à son encontre.

Le 14 avril 2021, le Conseil d'Etat a déposé le dossier d'instruction de l'opposition et a proposé de rejeter le recours.

L'instruction s'est close le 22 avril 2021 par la communication de cette réponse aux recourants, ceux-ci n'ayant pas usé de la faculté d'émettre des remarques complémentaires.

Considérant en droit

1.1 Le rejet prononcé par le Conseil d'Etat de l'opposition de X _____ et de Y _____ contre la zone réservée instaurée pour une durée de deux ans par la municipalité de A _____ selon décision publiée le 30 novembre 2018 délimite le cadre matériel admissible de l'objet du litige (RVJ 2021 p. 3 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_619/2020 du 21 avril 2021 consid. 2.1).

1.2 En tant que (co)propriétaires de parcelles sises dans le périmètre de cette mesure, les recourants sont spécialement atteints par le prononcé du Conseil d'Etat. Ils ont par ailleurs agi dans les délais et dans les formes prescrites. Sous cet angle, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]).

1.3 L'intérêt digne de protection à obtenir l'annulation ou la modification de la décision en cause doit être actuel, c'est-à-dire qu'il doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1, 131 II 670 consid. 1.2 ; RVJ 2017 p. 50 consid. 3.3). Si l'intérêt actuel disparaît en cours de procédure, le recours devient sans objet. Il est fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (arrêt du Tribunal fédéral 1C_360/2019 du 15 janvier 2020 consid. 1.2).

1.4 Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018, l'article 19 alinéa 2 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT [LcAT ; RS/VS 701.1]) prévoyait que les zones réservées pouvaient être décidées par le conseil municipal pour une durée de deux ans et que ce délai pouvait être prolongé par l'assemblée primaire jusqu'à un maximum de cinq ans. Cet alinéa a été modifié dans le cadre de la révision partielle de la LcAT, entrée en vigueur le 15 avril 2019. A la faveur de cette nouvelle, la durée des zones réservées pouvant être décidées par le conseil municipal a été portée à cinq ans, délai prolongeable de trois ans par l'assemblée primaire. Selon l'article 19 alinéa 1 LcAT *in fine*, qui n'a subi aucune modification, les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant.

Au niveau procédural, l'article 19 alinéa 4 LcAT, demeuré lui aussi inchangé, dispose que 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.

Le Tribunal a eu l'occasion de juger que la décision prolongeant la durée d'une zone réservée ne modifie ni la nature, ni les effets du classement d'un terrain dans une zone de ce genre, mais qu'un tel prononcé se limite à prolonger les effets de ce classement (ACDP A1 19 16 du 6 mai 2019 consid. 1.3). Si une telle prolongation est décidée, le classement subsiste, de sorte que l'on ne se trouve pas dans l'hypothèse où une décision cesse de sortir ses effets avant qu'un recours soit jugé (*ibidem*).

1.5 Il en va différemment en l'espèce. En effet, le conseil municipal de A _____ a, lors de sa séance du 22 novembre 2018, décidé de créer une zone réservée pour une durée de deux ans. La publication de cette décision étant intervenue le 30 novembre 2018, ce blocage a juridiquement pris fin le 30 novembre 2020. Certes, selon l'avis paru au B.O. n° 51 du 18 décembre 2020, le conseil municipal de A _____ a décidé, le 3 décembre 2020, de prolonger cette mesure pour une durée de 3 ans. Cependant, dès lors que ni cette décision ni sa publication ne sont intervenues durant la période de validité de la zone réservée, ces actes n'ont pas formellement prolongé la mesure initiale au sens de l'article 19 alinéa 2 LcAT. La décision attaquée se rapporte ainsi à une zone réservée ayant juridiquement cessé de sortir ses effets le 30 novembre 2020. Il s'ensuit que les recourants – qui ont eu tout loisir de contester la nouvelle décision, elle-même sujette à opposition – ne disposent plus d'intérêt actuel à recourir. Faute de déceler dans les griefs du recours des questions de principe, l'on ne voit pas qu'il se justifierait de faire exceptionnellement abstraction de l'intérêt actuel au recours. Les recourants n'avancent d'ailleurs aucun élément dans ce sens. La cause doit ainsi être déclarée sans objet.

2. Lorsqu'une procédure devient sans objet autrement que par l'effet d'une partie, le sort des frais et dépens est réglé sur la base d'un pronostic sommairement motivé de l'issue qu'aurait eue le recours s'il avait été jugé en tenant compte de la situation existant au moment où la procédure a été introduite (cf. p. ex. ATF 142 V 551 consid. 8.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_159/2019 du 31 décembre 2019 consid. 2.1 ; ACDP A1 18 132 du 16 juillet 2019 consid. 1.3 ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 644 s.).

3. A l'analyse, qui peut être valablement menée au vu du dossier déposé par le Conseil d'Etat, comprenant les pièces sollicitées par les recourants, il apparaît que les griefs de violation de l'article 26 Cst., de l'article 5 alinéa 2 LAT ainsi que celui tiré d'une violation de l'article 27 LAT étaient mal fondés pour autant que recevables.

3.1 Ainsi que l'a justement rappelé le Conseil d'Etat, le classement d'un terrain en zone réservée constitue une restriction de droit public à la propriété (art. 26 Cst.). Cette restriction n'est admissible que si elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public tout en respectant le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst. ; cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2). Selon la jurisprudence, l'établissement d'une zone réservée suppose 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.3).

3.2 En l'occurrence, les recourants estiment que la commune de A _____ aurait dû se contenter de placer en zone réservée ses propres terrains. Ils critiquent ainsi le périmètre de la mesure (tel qu'il ressort du plan figurant en p. 30 du dossier du TC) et s'en prennent ce faisant à l'exigence de proportionnalité. Les recourants se bornent toutefois à critiquer le fait que des terrains privés soient affectés par le blocage, mais n'entreprennent aucunement de contester les raisons, dont ils ne soufflent d'ailleurs mot, ayant conduit le Conseil d'Etat à juger que le périmètre choisi était cohérent. Sur ce point, l'autorité précédente a relevé, à l'instar du SDT, que le secteur se caractérisait par le fait qu'il se trouvait au cœur du village et à l'abri de la circulation, qu'il avait une topographie particulière générale et des vues sur le grand paysage, qu'il comportait un environnement bâti de qualité et finalement qu'il recelait un bon potentiel de réaménagement. Au vu de ces éléments pertinents non remis en cause par les recourants, la délimitation de la zone réservée n'apparaît pas contestable. Pour le reste, l'on ne saurait considérer que la zone réservée aurait été décidée sans intention concrète au vu du rapport explicatif suffisamment détaillé l'accompagnant. Peu importe que l'assemblée primaire ait été amenée, le 20 août 2020, à choisir entre deux sites. La lecture du procès-verbal de cette séance (dossier du TC, p. 32 ss) montre que le conseil municipal avait d'emblée tablé sur le secteur en question, tandis que le site alternatif (qui n'a pas été retenu par l'assemblée primaire) avait été suggéré par certains citoyens.

3.3 Les développements du recours en lien avec une expropriation matérielle sont inopérants dès lors qu'il ne revient pas au Tribunal de se prononcer à ce propos. Le droit à une indemnité et, le cas échéant, la fixation de celle-ci sont, en effet, des questions ressortissant à la compétence de la commission d'estimation et doivent être tranchées dans le cadre de la procédure prévue à cet effet, ainsi que le prévoit l'article 63 de la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 (LEx/VS ; RS/VS 710.1). L'on se limitera à constater que la mesure ici litigieuse était limitée à deux ans et que cette durée, limitée, échappe à la critique sous l'angle du principe de proportionnalité, ainsi que l'a jugé à bon droit le Conseil d'Etat au vu des motifs figurant en page 3 de son prononcé, auxquels il peut être renvoyé.

4. Le recensement du secteur du centre du village comme site d'importance régionale selon l'ISOS ne fait pas obstacle à l'instauration d'une zone réservée, ainsi que le plaident encore les recourants en invoquant une violation de l'article 6 LPN et 17 LAT. En effet, la mesure qu'ils critiquent a justement pour but de sauvegarder un état de fait contre toute construction ou modification des parcelles concernées et ne préjuge aucunement de la teneur de réaffectations éventuelles du secteur. Quant à l'intention de planifier et de créer un centre de village, elle ne saurait, en elle-même, se heurter au fait que le site soit inventorié. Le SDT a d'ailleurs souligné que la mesure de planification répondait à la fiche C.2 du plan directeur cantonal « Qualités des zones à bâtir », notamment au principe 6 visant à revaloriser et redynamiser les centres historiques.

5. Au vu de ce qui précède, le recours aurait dû être rejeté s'il n'était pas devenu sans objet.

6. La nullité devant être constatée d'office (arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2020 du 6 avril 2021 consid. 1.4.2 et les références), il convient encore de se prononcer sur la nullité alléguée de la nouvelle décision rendue le 3 décembre 2020 par le conseil municipal.

6.1 La nullité ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (arrêt 1C_171/2020 précité consid. 1.4.2 et les références). Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision. En revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (*ibidem*).

6.2 En l'espèce, il n'y a pas lieu d'admettre que le vice dénoncé par les recourants puisse relever du régime, exceptionnel, de la nullité. Il importe d'abord de relever que la décision prise le 3 décembre 2020 n'a, comme vu plus haut, pas formellement prolongé la zone réservée initiale. Ensuite, dans le choix entre nullité et annulabilité, il doit être tenu compte du fait que le législateur cantonal a étendu la durée des zones réservées pouvant être prononcées par les exécutifs locaux. Enfin, la nouvelle décision rendue par la municipalité de A _____ était elle-même susceptible d'opposition, de sorte que le système d'annulabilité apparaît offrir une protection suffisante. Dans ces conditions, le vice dénoncé par les recourants ne saurait, en toute hypothèse, relever d'une incompétence qualifiée, manifeste et aisément décelable, et, par voie de conséquence, tomber sous le coup de la nullité. Il sied de préciser, à toutes fins utiles, que cette conclusion ne préjuge aucunement de la légalité de ce prononcé, y compris sous l'aspect discuté ci-dessus par les recourants : hormis sous l'angle de la nullité, la question de savoir si la décision publiée le 18 décembre 2020 est conforme au droit excède en effet l'objet du litige tel que circonscrit précédemment (*supra* consid. 1.1).

7. Au vu du sort probable de la cause et du rejet de la conclusion en nullité, des frais réduits, qu'il convient d'arrêter à 900 fr. au vu notamment des principes de couverture des frais et d'équivalence, doivent être mis solidairement à la charge des recourants (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 et 2 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1, 14 al. 1 et 2 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]). Les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est sans objet et l'affaire est rayée du rôle.
2. Les frais, par 900 fr., sont mis à la charge de X _____ et de Y _____, qui n'ont pas droit à des dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour les recourants, à la commune de A _____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 12 juillet 2021