

A1 22 173

**ARRÊT DU 16 MARS 2023**

**Tribunal cantonal du Valais**

**Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner,  
juges ;

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, **A** \_\_\_\_\_, recourante,

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS**, 1951 Sion, autorité attaquée, et

**CONSEIL COMMUNAL B** \_\_\_\_\_, **B** \_\_\_\_\_, autre autorité

(zones réservées)

recours de droit administratif contre la décision du 14 septembre 2022

### **Statuant en fait et considérant en fait et en droit**

1. Le 14 septembre 2022, le Conseil d'Etat rejeta l'opposition que X \_\_\_\_\_ avait formée le 24 octobre 2019 à la suite de la publication au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx (p. xxx) de la décision du 5 septembre 2019 du Conseil communal de B \_\_\_\_\_ déclarant, pour trois ans, zones réservées des portions de son territoire, dont l'une, située à C \_\_\_\_\_, incluait la parcelle n° xx1 du cadastre municipal, immeuble bâti, classé en zone constructible et appartenant à la prénommée.

Le 12 octobre 2021, X \_\_\_\_\_ adressa à la Cour de droit public un recours contre ce prononcé du Conseil d'Etat. Elle y contestait l'inclusion du n° xx1 dans une zone réservée. X \_\_\_\_\_ remit simultanément un double de son recours au Service du développement territorial. Le 14 octobre 2022, le Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE) fit suivre cet envoi au greffe, en remarquant que la zone réservée critiquée était « arrivée à échéance le 20 septembre 2022, de sorte que le recours dirigé contre la création de la zone réservée (était) désormais sans objet ». Destinataire d'une copie de cette lettre du DMTE, X \_\_\_\_\_ la fit joindre le 15 octobre 2022 au dossier de son recours, avec des annotations soulignant, en particulier, qu'elle avait saisi la Cour de droit public (le 12 octobre 2021) en se fiant à la voie de droit figurant donnée par le Conseil d'Etat.

Le 9 novembre 2022, le Conseil communal renonça à se déterminer et se rallia à la décision du 14 septembre 2022 du Conseil d'Etat.

Le 16 novembre 2022, ce dernier proposa de classer le recours de X \_\_\_\_\_, comme devenu sans objet en tant qu'il concernait la zone réservée décidée le 5 octobre 2019. Le recours devait, alternativement, se heurter à un arrêt d'irrecevabilité s'il devait se comprendre comme s'en prenant à la prolongation pour trois ans, décidée le 2 juin 2022 par l'assemblée primaire de B \_\_\_\_\_, de la durée de cette zone réservée, décision qui avait ensuite été publiée au B. O. n° xxx du xxx (p. xxx) ; partant, la recourante aurait dû agir par la voie de l'opposition qu'il lui était loisible d'utiliser dans les 30 jours suivant la parution de cet avis. Le Conseil d'Etat argua également d'une irrecevabilité du recours en raison de sa non-conformité aux réquisits de motivation des art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6). L'autorité attaquée proposa, subsidiairement, de débouter sur le fond la recourante.

X \_\_\_\_\_ n'a pas usé de son droit de formuler d'ultimes remarques.

**2.** Le contentieux des zones réservées peut donner lieu à des recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110 ; cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_275/2021 du 29 mars 2022 cons. 1.1). En vertu de l'art. 86 al. 2 LTF et de l'art. 77a LPJA, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions du Conseil d'Etat sur des oppositions à des zones de ce genre, même si l'art. 19 al. 4 de la loi d'application du 23 janvier 1987 (LcAT ; RS/VS 701.1) de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) énonce que ces prononcés sont de dernière instance cantonale (voir aussi P. Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 7<sup>e</sup> éd. 2022, p. 263 citant ATF 120 la 215 et 138 I 137 ss).

**3.** Dans son mémoire du 16 novembre 2022, le Conseil d'Etat soutient, à l'instar du DMTE qui avait avancé cette opinion le 14 octobre 2022, que le recours de X \_\_\_\_\_ est sans objet, car il a été interjeté le 12/15 octobre 2022, soit après l'expiration de la durée de validité, fixée à trois ans (cf. décision communale du 5 septembre 2019, publié au B. O. du 20 septembre suivant), de la zone réservée à laquelle elle s'était opposée le 24 octobre 2019. Il s'ensuivrait que la procédure où cette zone réservée a été définie serait dorénavant close et que la recourante aurait dû s'opposer « à la zone réservée en cours », soit celle où est actuellement comprise la parcelle n° xx1 en raison de la décision du 2 juin 2022 de l'assemblée primaire de B \_\_\_\_\_, dont la publication au B. O. du xxx ouvrirait une procédure distincte de celle qui avait débuté en septembre 2019, chacune de ces procédures comportant un délai d'opposition, une phase de conciliation à l'échelon communal et une décision du Conseil d'Etat (art. 19 al. 4 LcAT).

**4.** Aux termes de l'art. 27 al. 1 LAT, 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. Selon l'al. 2, une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus ; le droit cantonal peut prolonger ce délai.

L'art. 19 al. 2 LcAT habilite les conseils communaux à décider des zones réservées pour une durée de cinq ans que les assemblées primaires peuvent prolonger de trois ans. D'après l'al. 3, la prolongation doit être mise à l'enquête publique, l'avis devant mentionner le but de la zone réservée et son périmètre, de manière que les éventuels opposants puissent exercer leur droit dans les trente jours dès la publication (art. 19 al. 3 LcAT).

5. Ces normes impliquent, certes, une distinction entre la décision instituant une zone réservée et celle qui prolonge la durée de validité initiale d'une telle mesure d'aménagement du territoire. Mais, contrairement aux assertions du Conseil d'Etat et du DMTE (cons. 1 et 3 ci-dessus), cela ne signifie pas qu'à partir de la prolongation d'une zone réservée, il faudrait également distinguer « une zone réservée en cours », qui serait celle dont la durée a été prolongée, et une zone réservée « arrivée à échéance » parce que sa durée de validité initiale s'est écoulée. En réalité, si la prolongation d'une zone réservée ne s'accompagne d'aucune restriction nouvelle au droit de propriété, elle maintient, sans autre changement, le régime juridique résultant de l'institution de cette zone.

C'est d'ailleurs pourquoi il a été jugé que celui qui recourt contre la prolongation d'une zone réservée doit se limiter à discuter cette prolongation, sans être recevable à contester la validité de la zone réservée que la décision de prolongation fait subsister (cf. p. ex. *Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen*, Commentaire pratique LAT planifier l'affectation, Zurich 2016, N 72 ad art. 27 citant arrêt du Tribunal fédéral 1P.365/2006/1P.366/2006 du 5 octobre 2006).

La prolongation d'une zone réservée est donc une décision qui ne supprime pas la décision instaurant cette zone, mais en étend les conséquences au-delà du terme extinctif dont elle était assortie. En pareil cas, la prolongation ne modifie en somme que ce terme. C'est ce que perdent de vue le Conseil d'Etat et le DMTE quand ils voudraient que le recours de droit administratif de X \_\_\_\_\_ soit déclaré sans objet, étant donné qu'elle ne s'est pas opposée à la prolongation de la zone réservée incluant sa parcelle n° xx1.

Cet argument est d'autant plus surprenant que l'autorité attaquée ne l'a pas soulevé en traitant, le 15 septembre 2022, l'opposition de la recourante, alors que la prolongation, décidée le 2 juin 2022, de la zone réservée litigieuse avait déjà été publiée au B. O. du 10 juin 2022, avec la mention de son effectivité immédiate.

6. X \_\_\_\_\_ garde ainsi un intérêt digne de protection à obtenir, sur recours de droit administratif, un contrôle juridictionnel de ce prononcé du 5 septembre 2022 (art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 LPJA), tant que son immeuble reste soumis aux restrictions au droit de propriété résultant de l'art. 27 LAT et 19 LcAT et même si elle ne s'est pas opposée à leur prolongation.

Elle a recouru pour le reste à temps (art. 80 al. 1 lit. b et 46 al. 1 LPJA).

7. Relevant que le n° xx1 est au centre de C \_\_\_\_\_, près du départ de la télécabine D \_\_\_\_\_ à E \_\_\_\_\_, elle allègue avoir acheté ce terrain à la valeur d'une parcelle

apte à la construction et avoir payé des acomptes à la commune de B \_\_\_\_\_ pour son raccordement aux infrastructures publiques (eau, électricité, égouts). A l'écouter, ces circonstances excluraient que son bien-fonds soit compris dans une zone réservée, dont l'existence devrait entraîner l'octroi d'une « compensation financière ». La recourante dit souhaiter « en conclusion » que (sa) parcelle reste ne zone à construire ».

Ce raisonnement part de l'idée que si un immeuble classé en zone à bâtir est intégré à une zone réservée, il devient de seul chef inconstructible. Cela est inexact, puisque le but d'une zone réservée est d'éviter des situations de fait accompli qui pourraient compliquer l'établissement d'un plan d'affectation ou sa modification (art. 27 al. 1 LAT ; art. 19 al. 1 LcAT). Ce but peut se concilier avec l'octroi de permis de bâtir pour des projets qui ne lui contreviennent pas et correspondent, au surplus, aux règles ordinaires d'aménagement du territoire et des constructions (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_249/2021 du 12 juillet 2022 cons. 2.4 ss).

**8.** Le recours ne comportant pas d'autres griefs, il est rejeté en tant qu'il est recevable (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA), sans qu'on s'attarde sur le point de savoir s'il satisfait aux standards de motivation des art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 LPJA), ni sur les adoucissements que la jurisprudence évoque à cet égard quand des particuliers se défendent seuls, à l'instar de X \_\_\_\_\_ (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 6B\_408/2022 du 17 mars 2023 cons. 3).

**9.** La recourante paiera un émolument de justice réduit, attendu la simplicité de la cause, à 700 fr., débours compris (art. 89 al. 1 et 2 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1, 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).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est rejeté en tant qu'il est recevable.
2. X \_\_\_\_\_ paiera 700 fr. de frais de justice.
3. Le présent arrêt est communiqué à X \_\_\_\_\_, à A \_\_\_\_\_, au Conseil communal de B \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 16 mars 2023