

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1P.115/2003 /svc

Arrêt du 11 juillet 2003  
Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Nay, Vice-président du Tribunal fédéral, et Reeb.

Greffier: M. Kurz.

Parties

A. \_\_\_\_\_,

B. \_\_\_\_\_,

recourants,

tous deux représentés par Me Danielle Preti, avocate, rue des Cèdres 28, case postale 2333, 1950 Sion 2,

contre

Commune d'Icogne, Administration communale,  
Conseil d'Etat du canton du Valais,  
Palais du Gouvernement, 1950 Sion,  
Tribunal cantonal du canton du Valais,  
Cour de droit public, Palais de Justice,  
av. Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet

art. 9, 26 et 29 al. 2 Cst.; art. 15 LAT (plan d'affectation partiel de la commune d'Icogne),

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 6 décembre 2002.

Faits:

A.

Au mois de novembre 1994, la commune d'Icogne a soumis au Conseil d'Etat valaisan un projet de révision de son plan d'affectation. Celui-ci prévoyait notamment le maintien en zone constructible à aménagement différé "R2" (zone résidentielle à moyenne densité) des parcelles n° 625 à 628 et 1182, dans le secteur du Chachelar, au nord du village.

Dans son rapport de synthèse du 10 janvier 1997, le Service de l'aménagement du territoire (SAT) constatait que la capacité du plan d'aménagement projeté correspondait à 2,1 fois la population résidente et touristique et les places de travail recensées pour la commune. Il recommandait le classement des parcelles n° 625, 626 et 1182 en zone agricole: celles-ci n'étaient ni bâties, ni équipées et le secteur ne répondait pas à un besoin de développement pour les quinze prochaines années. Sous cette réserve, le Conseil d'Etat a donné son accord de principe au projet de révision.

Le 21 août 2000, sur réclamation des propriétaires concernés, l'Assemblée primaire d'Icogne a approuvé le plan d'affectation des zones (plan général des zones et plan des zones à bâtir) qui prévoyait notamment le maintien des parcelles précitées en zone constructible. Le 20 juillet 2001, le plan a été transmis au Département de l'économie, des institutions et de la sécurité (DAES), pour homologation par le Conseil d'Etat. Par avis du 26 octobre 2001 paru dans le Bulletin officiel, le DAES a fait savoir aux propriétaires concernés que plusieurs modifications étaient envisagées. En particulier, dans le secteur du Chachelar, les trois parcelles précitées devaient être affectées en zone agricole. Copropriétaires de la parcelle n° 626, d'une surface de 3701 m2, les époux A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ se sont opposés à ce classement en relevant que la parcelle était accessible et équipée, que le secteur était largement bâti et que des constructions étaient en cours. Une inspection locale a eu lieu le 26 avril 2002.

Par décision du 20 juin 2002, le Conseil d'Etat a notamment décidé de classer les parcelles n° 625, 626 et 1182 en zone agricole. Dans un périmètre proche, seules les parcelles 630 et 627 étaient bâties, une construction étant en cours sur la parcelle 628. Le secteur ne pouvait être considéré

comme une partie du territoire largement bâtie. Les besoins d'extension de la zone à bâtir avaient été largement pris en compte, le coefficient d'agrandissement étant de 2.1 pour le territoire communal, et de 3.5 pour le seul village d'Icogne.

Par arrêt du 6 décembre 2002, le Tribunal administratif valaisan a rejeté le recours formé par les époux A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_, en substance pour les mêmes motifs.

B.

A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ forment un recours de droit public concluant à l'annulation de cet arrêt et au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour nouveau jugement.

La cour cantonale et le Conseil d'Etat ont renoncé à déposer des observations. La commune d'Icogne se réfère aux déterminations formulées en instance cantonale, qui vont dans le sens de l'admission du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le recours de droit public est ouvert contre une décision finale de dernière instance cantonale relative à l'approbation d'un plan d'affectation au sens de l'art. 14 LAT (art. 34 al. 3 LAT). En tant que propriétaires de la parcelle dont l'affectation est contestée, les recourants ont qualité pour agir (art. 88 OJ). Compte tenu de la nature cassatoire du recours de droit public, ils ne peuvent toutefois conclure qu'à l'annulation de l'arrêt attaqué, la conclusion tendant au renvoi de la cause étant à cet égard superflue.

2.

Dans un premier grief d'ordre formel, les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir statué sans procéder à l'inspection locale qu'ils avaient requise. La cour cantonale aurait ainsi méconnu que le secteur du Chachelar s'inscrit dans le prolongement direct et naturel du vieux village, dont il n'est séparé que par une courte distance; elle aurait aussi ignoré la proximité de constructions voisines et les possibilités d'un développement harmonieux et cohérent offert par le secteur, éléments qui ne ressortiraient pas du dossier.

2.1 Garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu permet au justiciable de proposer des preuves et de participer à leur administration. Ce droit ne concerne que les éléments qui sont déterminants pour l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, que les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier, et lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16; 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135).

2.2 En l'occurrence, les motifs retenus par la cour cantonale ont trait, essentiellement, à la nécessité de réduire la zone à bâtir. La distance des parcelles avec le centre du village, ainsi que la répartition des constructions voisines ressortent clairement des plans à disposition, et n'ont d'ailleurs pas manqué d'être mentionnées dans l'arrêt attaqué. Quant aux possibilités d'un développement harmonieux du quartier, il ne s'agit pas d'un élément considéré comme déterminant par la cour cantonale pour savoir si la zone doit être incluse dans la zone à bâtir selon les critères de l'art. 15 LAT, compte tenu du surdimensionnement actuel de cette zone.

La demande d'inspection locale - que les recourants s'abstiennent d'ailleurs de renouveler devant la cour de céans - pouvait donc être écartée sans violer le droit d'être entendu.

3.

Les recourants invoquent aussi les dispositions de droit cantonal relatives au pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat et du Tribunal administratif (soit les art. 78 let. a LPJE et 38 al. 2 LcAT), qui excluent notamment le contrôle de l'opportunité. La zone à bâtir étant, nonobstant la mesure d'aménagement contestée, surdimensionnée au regard de l'art. 15 LAT, seule la commune pouvait décider du déclassement de certaines parcelles.

Même si le déclassement contesté n'est pas propre à rétablir, à lui seul, une situation conforme à l'art. 15 LAT, il n'est pas moins motivé par la nécessité de définir une zone à bâtir davantage conforme aux exigences de cette disposition. Une zone à bâtir surdimensionnée n'est, en effet, pas seulement inopportune, mais aussi illégale au sens de l'art. 15 LAT (Flückiger, Commentaire LAT n° 15 ad art. 15 LAT). Les critères utilisés pour le classement des parcelles découlent, eux aussi, du droit fédéral. Dès lors, contrairement à ce que soutiennent les recourants, le Conseil d'Etat, puis le Tribunal administratif, ne sont pas intervenus en opportunité, mais sont restés dans le cadre du contrôle de la légalité et de la conformité au plan directeur fixé, pour le Conseil d'Etat, à l'art. 38 al. 2 LcAT et, pour le Tribunal administratif, aux art. 33 al. 3 let. b LAT et 79 let. a LPJA.

4.

Se plaignant d'arbitraire en relation avec l'art. 15 LAT, les recourants soutiennent que leur bien-fonds,

d'une surface inférieure à 6000 m<sup>2</sup> et situé à environ 800 m du centre du village, constituerait une brèche dans le tissu bâti: la parcelle n° 626 serait en limite directe du vieux village; l'ensemble serait bordé au sud (parcelles n° 627 et 628) et à l'ouest par de la zone à bâtir. La parcelle n° 626, desservie par la route menant au centre du village, serait équipée en eau et électricité, et pourrait être raccordée facilement aux égouts. Rien ne justifierait un traitement différent des parcelles n° 627 et 628, maintenues en zone à bâtir.

Les recourants invoquent également la garantie de la propriété. La mesure contestée n'apporterait qu'une amélioration négligeable de la situation; elle serait manifestement disproportionnée, compte tenu de l'absence de tout caractère agricole des parcelles concernées.

4.1 Une mesure d'aménagement du territoire comme le classement d'un bien-fonds dans une zone agricole protégée, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.; ATF 125 II 129 consid. 8 p. 141 et l'arrêt cité). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si cet intérêt l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 125 II 86 consid. 6 p. 98 et les arrêts cités). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (ATF 113 la 444 consid. 4b/ba p. 448 et les arrêts cités).

4.2 L'accomplissement d'une planification satisfaisant aux exigences de la LAT répond à un intérêt public important. Pour décider si l'attribution d'une parcelle à la zone agricole est justifiée par un intérêt public prépondérant, il y a lieu de tenir compte des critères posés dans la LAT, des règles d'aménagement prévues par le droit cantonal, ainsi que de tous les intérêts déterminants dans le cas d'espèce (ATF 118 la 151 consid. 4b p. 157).

4.3 Selon l'art. 15 let. a et b LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Dans le cas particulier, le Tribunal cantonal a confirmé la décision du Conseil d'Etat, prise pour réduire les zones à bâtir de la commune d'Icogne, considérées comme surdimensionnées. Lorsque ces zones ne sont probablement pas nécessaires à la construction dans les 15 années à venir au sens de l'art. 15 let. b LAT, les mesures servant à les réduire répondent à un intérêt public suffisant l'emportant sur le principe de la stabilité des plans et sur les intérêts privés opposés. Les recourants ne sauraient déduire du précédent classement de leurs terrains en zone à bâtir un droit au maintien de cette affectation (RDAT 2001 I 49 199, 1998 II 47 174; ATF 118 la 151 consid. 6c p. 162 et les arrêts cités).

4.4 Il n'est pas contesté que la zone à bâtir définie dans le plan d'affectation communal est manifestement trop vaste puisqu'elle correspond à une capacité plus de deux fois supérieure à la population résidente et touristique. Ce coefficient serait même de 3,5 pour le seul village d'Icogne, et le déclassement des parcelles concernées permettrait de ramener ce chiffre à 3,2. Dans ces conditions, la commune - et à défaut, l'autorité d'homologation - se trouvait dans une situation où elle n'était pas seulement autorisée, mais bien davantage obligée de réduire ses zones à bâtir. Même si elle n'apparaît pas suffisante à elle seule pour rétablir une situation conforme à la LAT, la décision attaquée n'en répond pas moins à un intérêt public prépondérant. Le fait que les terrains litigieux disposent de l'équipement de base n'impose d'ailleurs pas à lui seul leur classement en zone à bâtir (cf. ATF 117 la 434 consid. 3g p. 439 et les arrêts cités).

4.5 Les recourants prétendent que le secteur du Chachelar serait largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT. Pour que tel soit le cas, l'on doit se trouver en présence d'un groupement de constructions formant un noyau (ATF 116 la 335 consid. 4a p. 337), soit un milieu bâti de manière compacte comportant des accès et des infrastructures. Par ailleurs, les terrains largement bâtis comprennent également des surfaces non bâties formant des brèches dans le tissu bâti. Il doit s'agir de surfaces de peu d'importance (ATF 122 II 462 consid. 6a; 121 II 424 consid. 5a) par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent.

4.6 En l'espèce, la parcelle des recourants est située dans le secteur en Chachelar, lequel forme un triangle délimité au nord par la zone forestière, à l'est par un chemin de desserte et à l'ouest par la route Stand-Sossa. Un stand de tir désaffecté est situé au nord, actuellement en zone forestière. Les parcelles n° 627 et 628, situées au sud du secteur, sont construites: la première supporte une maison familiale, la seconde une villa en voie d'achèvement. Le secteur Trechière situé à l'ouest, en aval de la route Stand-Sossa, est bâti dans sa partie la plus à l'ouest, ainsi que la parcelle n° 630 voisine de celle des recourants. En revanche, les parcelles n° 631 et 632, situées le long de la route, ne sont pas construites. Si le secteur du Chachelar se tient dans le prolongement au nord de la zone du vieux village, il est totalement séparé de l'agglomération proprement dite. Une autre zone à bâtir,

séparée elle aussi de celle du village et formant un ensemble distinct, se situe plus au nord.

La parcelle des recourants forme, avec les parcelles n° 1182 et 625, l'extrémité nord du secteur du Chachelar. Hormis les parcelles n° 627 (choisie comme limite du périmètre à bâtir) et 630 (située de l'autre côté de la route), elle est entourée de terrains non construits. Les constructions avoisinantes ne forment manifestement pas un tissu suffisamment dense pour être considéré comme largement bâti au sens de l'art. 15 LAT. Compte tenu de l'absence totale de construction au nord et à l'est, le classement contesté n'a pas pour effet de former une brèche dans le milieu bâti. La différence de traitement avec les parcelles n° 627 et 628 s'explique au surplus par le fait que ces dernières, plus proches du village, sont déjà construites.

4.7 Il en résulte que l'application par le Tribunal cantonal des art. 15 et 17 LAT ne consacre aucune violation de la garantie de la propriété, le grief d'arbitraire n'ayant pas, en l'espèce, de portée distincte par rapport à celui tiré de l'art. 26 Cst.

5.

Le recours de droit public doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 156 al. 1 OJ, un émolument judiciaire est mis à la charge des recourants, qui succombent.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Un émolument judiciaire de 4000 fr. est mis à la charge des recourants.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, à la Commune d'Icogne, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 11 juillet 2003

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: