



# EXTRAIT DU PROCES-VERBAL

## DES SÉANCES DU CONSEIL D'ÉTAT

### AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL DER SITZUNGEN DES STAATSRATES

Séance du 20 JUIN 2002  
*Sitzung vom*

#### LE CONSEIL D'ETAT

Vu la requête du 20 juillet 2001 de la municipalité d'Icogne, sollicitant l'homologation de son nouveau plan d'affectation des zones (PAL), du règlement intercommunal sur les constructions (RIC) et de l'avenant au RIC pour la commune d'Icogne (ARIC);

Vu les articles 75 et 78 de la Constitution cantonale;

Vu les dispositions de la loi du 13 novembre 1980 sur le régime communal (LRC);

Vu les dispositions de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) et ses dispositions cantonales d'application du 23 janvier 1987 (LcAT);

Vu quant aux frais l'article 88 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives du 6 octobre 1976 (LPJA);

Vu la décision du Conseil d'Etat du 25 novembre 1998 donnant son accord de principe au nouveau plan d'affectation des zones et aux règlements de construction projetés par la municipalité d'Icogne;

Vu la décision de l'assemblée primaire d'Icogne du 21 août 2000 approuvant le nouveau plan d'affectation des zones (plan général d'affectation des zones, plans des zones à bâtir), et règlements de construction (RIC et ARIC), décision publiée dans le Bulletin officiel No 39 du 29 septembre 2000;

Vu le préavis du Service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) du 15 octobre 2001 proposant de faire homologuer le plan d'affectation des zones et les règlements de construction sous réserve des corrections requises concernant les secteurs "Le Chachelar" et "Sossa";

Vu l'avis informatif paru dans le Bulletin officiel No 43 du 26 octobre 2001, par lequel le Département de l'économie, des institutions et de la

sécurité informait les propriétaires intéressés que, dans le cadre de la procédure d'homologation des plans d'affectation des zones de la municipalité d'Icogne, il était envisagé de procéder à plusieurs modifications des affectations telles qu'approuvées par l'assemblée primaire;

Vu la prise de position de la municipalité d'Icogne du 12 novembre 2001 au sujet du préavis précité;

Vu les observations émises par les divers propriétaires intéressés;

Vu l'homologation partielle des plans d'affectation des zones, du RIC et de son avenant (ARIC) par le Conseil d'Etat le 27 novembre 2001, à l'exclusion des secteurs "Le Chachelar" et "Sossa";

Vu les séances d'inspection des lieux du 26 avril 2002;

**Considérant en fait et statuant en droit :**

Les communes valaisannes jouissent d'une certaine autonomie en matière de police des constructions et d'aménagement du territoire. En procédure d'approbation, le Conseil d'Etat doit examiner les règlements de construction des communes et leurs plans de zone sous l'angle de la légalité (art. 38 al. 2 LcAT; art. 124 al. 1 LRC). Il n'a dès lors pas à se transformer en autorité supérieure de planification et doit user d'une certaine retenue. Néanmoins, aucune limite juridique ne protège les communes contre un contrôle relativement poussé. Autrement dit, le Conseil d'Etat peut parfaitement refuser d'approuver une mesure de planification qui se meut hors des limites de ce qui est soutenable (ACDP Berclaz du 15 mai 1998 consid. 2b, ACDP Ançay et consorts du 11 décembre 1997 consid. 2b);

Il sied de rappeler que la tâche centrale des autorités de planification, à savoir notamment les communes (art. 3 al. 1 LcAT), consiste à délimiter les zones à bâtir de manière conforme aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. La délimitation des zones à bâtir doit assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol et réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (cf. art. 1 LAT, art. 75 Cst. féd.).

Ainsi, lorsqu'elle entreprend la tâche d'adapter son plan d'affectation des zones aux exigences du droit fédéral, la commune concernée doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353, RDAF 2000 p. 44 consid. 3). A ce titre, il convient de préciser que les mesures

destinées à réduire la surface de zones à bâtrir trop vastes répondent en général à un intérêt public (ATF 116 la 221 consid. 3b).

La commune doit avoir à l'esprit que la demande de terrains à bâtrir n'est pas le seul aspect à prendre en considération pour réaliser la planification locale, qu'un équipement même complet ne fonde aucun droit à un classement en zone à bâtrir (ATF 122 II 326 consid. 6a) et qu'une parcelle située en bordure du territoire urbanisé peut être insérée dans une zone non constructible, tant il est vrai qu'il faut bien fixer quelque part la limite entre la zone à bâtrir et celle qui ne l'est pas (ATF 117 la 438 consid. 3e, ACDP Défago du 20 avril 2001 consid. 2). Par ailleurs, l'intérêt purement financier des propriétaires doit en principe céder le pas à l'intérêt public, surtout si les zones à bâtrir disponibles sont déjà très étendues.

L'article 15 LAT pose trois critères pour délimiter les zones à bâtrir. Il faut tout d'abord que les terrains en cause soient propres à la construction. L'exigence que ces derniers soient déjà largement bâties (let. a) ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et équipés dans ce laps de temps (let. b) est une condition supplémentaire et non pas alternative à la première condition (A. Flückiger, Commentaire LAT, No 19 ad art. 15 LAT).

Les critères posés par l'article 15 LAT ne sont cependant pas décisifs à eux seuls; il importe en effet de prendre en compte tous les principes du droit fédéral et cantonal concernant l'aménagement du territoire, soit en particulier celui qui a trait au dimensionnement correct des zones à bâtrir (cf. art. 3 al. 3 LAT selon lequel les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doivent être limités dans leur étendue).

Par terrains largement bâties, il faut entendre des espaces où se sont développés de manière organique des constructions qui, en raison de leur destination, trouvent normalement place dans une zone à bâtrir. L'existence de quelques constructions ne fournit pas, en général, un argument suffisant pour créer avec et autour d'elles une zone à bâtrir (ATF 118 I 341 consid. 4a; Zbl 1996 272 consid. 7c/aa). Autrement dit, ce n'est pas la présence de quelques bâtiments qui est déterminante, mais celle d'un ensemble formant un noyau, un centre.

La notion doit être interprétée de manière restrictive (ACDP Pro Natura et consorts du 6 décembre 2001 consid. 2b). Il ne suffit pas qu'il y ait un groupe de constructions; il faut bien plus que l'on soit en présence d'un milieu bâti, étant précisé que l'équipement à lui seul ne suffit toutefois pas à qualifier des terrains de "déjà largement bâties" (ATF 116 la 197 consid. 2b).

Selon, la jurisprudence, les terrains déjà largement bâtis comprennent aussi les brèches dans la continuité du tissu bâti, c'est-à-dire des surfaces non bâties de peu d'importance, adjacentes aux constructions, en règle générale déjà équipées, comprises dans un milieu bâti (ATF 121 II 417 consid. 5a).

La notion de "surface bâtie de peu d'importance" varie selon les caractéristiques du secteur à considérer (quartier urbain ou village). On admet une surface plus étendue dans le premier cas. Le critère déterminant est donc le rapport entre la taille de la surface non construite et celle du territoire bâti alentour (A. Flückiger, op. cit., Note 108 ad art. 15 LAT).

Le droit fédéral ne permet pas aux communes de prévoir une extension de la zone à bâtrir de manière telle qu'elle ne soit pas justifiée par les besoins prévisibles pour les quinze prochaines années. Le critère du besoin prévisible dans les quinze ans doit être pris en considération dans la pesée des intérêts, car la demande privée ne suffit pas à justifier l'extension des zones à bâtrir (ATF 116 Ia 341 consid. 3b/aa). La réserve en terrain disponible dans les zones à bâtrir actuelles constitue un élément significatif pour déterminer le besoin en terrains dans le futur.

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser qu'une zone à bâtrir permettant de doubler le chiffre de la population n'est pas du tout en harmonie avec le principe de l'aménagement de sorte qu'elle est contraire à l'article 15 LAT (ATF 116 Ia 221).

#### **Secteur "Le Chachelar"** :

Le rapport de synthèse du SAT du 10 janvier 1997 mentionne ce qui suit à propos du secteur précité (Correction No 6) :

*"Les parcelles Nos 625, 626 et 1182 ne sont pas bâties, selon l'aperçu de l'état de l'équipement cette portion de territoire n'est pas équipée. Ce secteur n'est pas bâti depuis près de 20 ans et ne répond pas à un besoin de développement pour les 15 ans à venir. En conséquence, nous demandons de classer ces parcelles en zone agricole".*

Lors de la séance de coordination du 9 avril 1998, la municipalité d'Icogne a exprimé son accord avec le point de vue soutenu par le SAT et admis le classement de ce secteur en zone agricole.

L'accord de principe du Conseil d'Etat du 25 novembre 1998 a été donné moyennant respect de la correction No 6, proposant le classement des trois parcelles No 625, 626 et 1182 en zone agricole.

Le conseil municipal d'Icogne a par la suite admis les oppositions soulevées par les propriétaires des trois parcelles susmentionnées et préavisé le classement de celles-ci en zone à bâtir (zone d'habitations familiales R2).

L'assemblée primaire d'Icogne a approuvé le plan d'affectation des zones qui lui a été soumis en séance du 21 août 2000.

Le secteur "Le Chachelar" se situe en surplomb du centre du village d'Icogne. Les parcelles Nos 625, 626 et 1182 (formant une surface d'environ 6100 m<sup>2</sup>) dont l'affectation est contestée par le SAT sont délimitées à l'ouest par une surface sise en aire forestière et à l'est par la parcelle No 626 classée en zone d'habitations familiales R2. Les parcelles situées au nord du secteur litigieux sont classées en zone agricole protégée. Au sud se trouve un chemin communal d'environ trois mètres de large qui dessert les constructions existantes. Les terrains sis en contrebas du chemin communal sont classés en zone d'habitations familiales R2. A ce titre, il a pu être observé lors de la séance sur place que dans un périmètre proche, seules les parcelles Nos 630 (sise au sud-ouest de la No 1182) et 627 (sise à l'est de la No 626) sont bâties. Une construction est en cours sur la parcelle No 628, contiguë à l'est de la No 627.

Par conséquent, l'on ne saurait retenir que le secteur contesté du Chachelar, situé en périphérie du village d'Icogne présente les caractéristiques d'une partie du territoire largement bâtie, respectivement d'une poche non construite à l'intérieur d'un périmètre largement bâti.

Dans le rapport de synthèse précité, le SAT relevait que "*le projet du plan d'affectation des zones soumis à l'examen préalable prévoit une capacité d'environ 3838 équivalents-habitants*", pour 1804 équivalents-habitants, de sorte que "*la capacité du plan d'affectation de zones proposé correspond à environ 2.1 fois la population résidente et touristique et places de travail recensées et doit être considérée comme surdimensionnée*".

Il sied de préciser que le coefficient d'agrandissement de 2.1 correspond au dimensionnement des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire municipal; le coefficient d'agrandissement du seul village d'Icogne se situait pour sa part à 3.5.

Dans son préavis du 15 octobre 2001, le SAT relève que du point de vue de l'aménagement du territoire, "*les données de la capacité des zones à bâtir d'Icogne n'ont pas changé depuis l'accord de principe du Conseil d'Etat*". Il précise également que "*le calcul des capacités de la zone à bâtir, pour le seul village d'Icogne, donne un coefficient d'agrandissement*

*de plus de 3.2 après avoir déduit les surfaces des zones à bâtir déclassées suite à la décision de l'accord de principe du Conseil d'Etat".*

Sur la base de chiffres précités, il existe sur le territoire municipal une réserve potentielle de 220%, ce qui permet d'en inférer que les besoins d'extension de la zone à bâtir ont manifestement été largement pris en compte.

Sur le vu de ce qui précède, force est d'admettre qu'il n'existe aucun besoin particulier de classer le secteur du Chachelar en zone à bâtir.

Par conséquent, aucun des deux critères posés par l'article 15 lettres a et b LAT n'est rempli en l'occurrence. Le classement des trois parcelles susmentionnées en zone d'habitation familiale R2 n'est dès lors pas justifié. Celles-ci doivent être classées en zone agricole.

Il sied de préciser que la question portant sur une éventuelle indemnité à titre d'expropriation est étrangère à la présente procédure. Cet aspect de l'affaire devra, le cas échéant, être examiné dans les procédures spéciales prévues par les règles topiques en la matière. La décision sur l'existence d'une expropriation matérielle et sur le droit à une indemnité de ce chef relève de la compétence des Commissions d'estimation et de révision, mais non du Conseil d'Etat comme autorité d'approbation des plans d'affectation communaux (ACDP Tavelli du 2 octobre 1997 consid. 4d).

#### **Secteur "Sossa" :**

Le rapport de synthèse du SAT du 10 janvier 1997 mentionne ce qui suit à propos du secteur précité (Correction No 8) :

*"Aux lieux-dits ... et Sossa (8b), la commune maintient en zone à bâtir d'habitations familiales R2 deux secteurs qui ne sont pas équipés en égout... et en route... Ces secteurs sont situés au nord du village et sont coupés de lui par une limite topographique claire... (chemin piétons pour 8b). ... Nous demandons de classer ces secteurs en zone agricole".*

Lors de la séance de coordination du 9 avril 1998, la municipalité d'Icogne et le SAT sont tombés d'accord pour classer le secteur en "zone d'affectation différée" ouverte en priorité à la zone à bâtir d'habitations familiales R2.

L'accord de principe du Conseil d'Etat du 25 novembre 1998 a été donné moyennant respect de l'accord intervenu, à savoir le classement du secteur en zone d'affectation différée.

Le conseil municipal d'Icogne a par la suite admis les oppositions soulevées par les propriétaires des trois parcelles Nos 1002, 1005 et 1159 et préavisé le classement d'une partie de celles-ci en zone d'habitations familiales R2, la partie amont étant classé en zone agricole (la délimitation a été opérée en fonction de la rupture de pente).

L'assemblée primaire d'Icogne a approuvé le plan d'affectation des zones qui lui a été soumis en séance du 21 août 2000.

Le secteur "Sossa" se situe en surplomb du centre du village d'Icogne. Les parcelles Nos 1002, 1005 et 1159 (formant une surface d'environ 6000 m<sup>2</sup>) dont l'affectation est contestée par le SAT sont délimitées au nord par la route communale qui dessert le hameau des Vernasses, à l'ouest par un petit cordon boisé (aire forestière) à l'est et au sud par la zone à bâtir (zone d'habitations familiales R2). Un chemin piétons non asphalté longe les trois parcelles au sud-ouest. Il a pu être observé lors de la séance sur place que dans un périmètre proche, seules les parcelles Nos 351 (sise à l'ouest de la No 1002) et 1006 (sise à l'est de la No 1159) sont bâties. La parcelle No 442 au sud est occupée par une grange. Une construction est en cours sur la parcelle No 607, située au nord-ouest de la No 351.

Sur le vu de la configuration des lieux, l'on ne saurait retenir que le périmètre contesté du secteur de Sossa présente les caractéristiques d'une partie du territoire largement bâtie, respectivement d'une poche non construite à l'intérieur d'un périmètre largement bâti.

Dans le rapport de synthèse précité, le SAT relevait que "*le projet du plan d'affectation des zones soumis à l'examen préalable prévoit une capacité d'environ 3838 équivalents-habitants*", pour 1804 équivalents-habitants, de sorte que "*la capacité du plan d'affectation de zones proposé correspond à environ 2.1 fois la population résidente et touristique et places de travail recensées et doit être considérée comme surdimensionnée*".

Il sied de préciser que le coefficient d'agrandissement de 2.1 correspond aux dimensionnement des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire municipal; le coefficient d'agrandissement du seul village d'Icogne se situait pour sa part à 3.5.

Dans son préavis du 15 octobre 2001, le SAT relève que du point de vue de l'aménagement du territoire, "*les données de la capacité des zones à bâtir d'Icogne n'ont pas changé depuis l'accord de principe du Conseil d'Etat*". Il précise également que "*le calcul des capacités de la zone à bâtir, pour le seul village d'Icogne, donne un coefficient d'agrandissement*

*de plus de 3.2 après avoir déduit les surfaces des zones à bâtir déclassées suite à la décision de l'accord de principe du Conseil d'Etat".*

Sur la base de chiffres précités, il existe sur le territoire municipal une réserve potentielle de 220%, ce qui permet d'en inférer que les besoins d'extension de la zone à bâtir ont manifestement été largement pris en compte.

Sur le vu de ce qui précède, force est d'admettre qu'il n'existe aucun besoin particulier d'affecter le secteur contesté de Sossa en zone à bâtir.

Par conséquent, aucun des deux critères posés par l'article 15 lettres a et b LAT n'est rempli en l'occurrence. Le classement des trois parcelles susmentionnées en zone d'habitation familiale R2 n'est dès lors pas justifié. Celles-ci doivent être classées en zone d'affectation différée.

A ce titre, vu le surdimensionnement des zones à bâtir relevé ci-devant, une telle mesure paraît tout à fait proportionnée. Cette façon de procéder constitue un moyen judicieux d'assurer la gestion dans le temps de l'évolution de la planification territoriale (ATF 123 I 175 consid. 3b).

En outre, il sied de préciser que le principe de l'égalité de traitement n'a qu'une portée restreinte en matière de planification, tant il est vrai qu'un propriétaire n'a aucun droit à être traité, dans le cadre des mesures d'aménagement du territoire, de la même façon que tous les autres propriétaires touchés par ces mesures de planification. Le principe susmentionné se confond ici avec celui de l'interdiction de l'arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb). Or le fait qu'une autre solution – tel le classement en zone à construire d'un secteur prétendu plus apte à la construction qu'un autre pourtant classé en zone à bâtir - aurait pu être retenue, voire même qui aurait été préférable dans une situation concrète n'est pas encore constitutive d'arbitraire (ATF 114 Ia 218 consid. 2a). Enfin, la délimitation de la zone à bâtir préconisée par le SAT tient compte de la configuration des lieux (limites du parcellaire, existence du chemin piétons) et se base par voie de conséquence sur un critère pertinent.

Sur la proposition du Département de l'économie, des institutions et de la sécurité,

d e c i d e :

- 1/ Le secteur "Le Chachelar" englobant les parcelles Nos 625, 626 et 1182 est classé en zone agricole en lieu et place de la zone d'habitations familiales R2.

- 2/ Le secteur "Sossa" englobant les parcelles Nos 1002, 1005 et 1159 est classé en zone d'affectation différée en lieu et place de la zone d'habitations familiales R2.
- 3/ La municipalité d'Icogne est invitée, une fois la présente décision en force, d'adapter les plans d'affectation des zones (plan général 01 échelle 1:10000, plan de la zone à bâtir d'Icogne 02 échelle 1:2000) en fonction des modifications qui précèdent; les plans dûment corrigés et signés seront adressés au Conseil d'Etat qui procédera à leur légalisation (signatures).

émolument : 500 francs

Pour copie conforme,  
LE CHANCELIER D'ETAT :



- 6 extr. DEIS  
- 1 extr. IF