

A1 16 9

ARRÊT DU 4 FÉVRIER 2021

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

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

en la cause

HELVETIA NOSTRA, recourante, représentée par Maître M _____,

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose la recourante à **W** _____, **X** _____, **Y** _____, et **Z** _____, tiers concernés, représentés par Maître N _____, et à la **COMMUNE DE A** _____, autre autorité

(droit des constructions)

recours de droit administratif contre quatre décisions du 18 novembre 2015

Faits

A. Sur le territoire de la commune de A _____, le lieu dit « B _____ » se situe au bas de la station de C _____. Ce secteur en bordure de l'aire forestière comprend plusieurs parcelles rangées en zone à bâtir T3 petits chalets, selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) adoptés par l'assemblée primaire de A _____, le xxx 2010, et approuvés par le Conseil d'Etat, le xxx 2012. Certains de ces biens-fonds sont bâtis de chalets d'habitation.

B. Le 27 octobre 2014, la société D _____ SA, de siège social à E _____, a déposé auprès de la commune de A _____ quatre demandes d'autorisation pour la construction au total de dix chalets situés dans le secteur précité.

La première de ces demandes portait sur la construction de cinq chalets identiques (5 pièces, 104 m²) sur les parcelles n^{os} xx1, xx2, xx3, xx4 et xx5, tandis que la deuxième concernait trois autres chalets semblables (5 pièces, 96 m²) sur les parcelles n^{os} xx6, xx7 et xx8. La troisième demande d'autorisation visait à construire sur la parcelle n^o xx9 un chalet plus spacieux (6 pièces, 144 m²) et la quatrième était relative à un chalet plus petit (3 pièces) sur la parcelle n^o xx10. Tous ces logements devaient être affectés à la résidence principale.

La parution de ces quatre demandes au Bulletin officiel (B. O.) n^o xxx du xxx 2014 (p. xxx) a suscité notamment les oppositions de Helvetia Nostra, le 21 novembre suivant. Dite association arguait que ces projets n'offraient pas la garantie qu'ils visaient la construction de résidences principales et non de résidences secondaires interdites dans les communes qui, à l'instar de A _____, en comptaient plus de 20 %. Cette interdiction résultait de l'entrée en vigueur de l'article 75b de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) accepté en votation populaire, le 11 mars 2012.

Après avoir fait inscrire au registre foncier des mentions imposant l'utilisation des logements projetés en tant que résidences principales, le conseil communal de A _____ a écarté ces oppositions et délivré les quatre autorisations sollicitées, le 29 janvier 2015.

C. Le 5 mars suivant, Helvetia Nostra a contesté chacune de ces quatre décisions devant le Conseil d'Etat, estimant qu'il existait des indices concrets d'abus de droit liés

à l'affectation des logements projetés à la résidence principale. En effet, selon cette association, la garantie d'une telle affectation apparaissait d'emblée compromise, notamment en raison de l'abondance de l'offre et de l'insuffisance de la demande pour des résidences principales sur le territoire communal.

La commune de A _____ a déposé ses dossiers relatifs à ces quatre demandes d'autorisation de construire et a conclu au rejet des recours, le 14 avril 2015. Elle a notamment relevé que les chalets autorisés étaient adaptés à une utilisation en tant que résidences principales, en raison de leur taille raisonnable, de leur prix abordable et de leur situation à quelque 10 km de la plaine. Elle a également précisé que de nouveaux habitants à l'année, notamment des familles, s'étaient installés dans le secteur concerné et à proximité, produisant en particulier des listes nominatives d'habitants et d'enfants scolarisés.

Six jours plus tard, D _____ SA a pris la même conclusion, indiquant elle aussi que les projets autorisés visaient la construction de résidences principales et assurant que les chalets en question pourraient être utilisés comme tels. Elle a notamment joint à sa détermination un descriptif des constructions et un dossier de vente pour ce projet appelé « F _____ ».

Helvetia Nostra a maintenu son point de vue, les 29 juin et 5 août 2015.

Dans quatre décisions à la motivation semblable et rendues le 18 novembre 2015, le Conseil d'Etat a rejeté les recours. Il a considéré que le projet litigieux prévoyait la construction de chalets dont la typologie était adaptée à une utilisation en tant que résidences principales, dans un secteur qui était habité à l'année, notamment par des familles avec enfants, et qui était accessible en vingt minutes environ depuis la plaine du Rhône. Il en a déduit qu'il n'était pas possible d'admettre que les autorisations délivrées pour ces dix chalets en résidence principale relevaient de l'abus de droit.

D. Le 12 janvier 2016, Helvetia Nostra a déposé céans quatre recours à la motivation identique qui contestaient les décisions précitées et concluaient, avec suite de frais et dépens, principalement à l'annulation de celles-ci, subsidiairement au renvoi des causes au Conseil d'Etat, respectivement à l'autorité communale, pour compléments d'instruction. Elle a soutenu que les permis de bâtir avaient été délivrés de manière abusive, puisque le besoin de nouveaux logements en résidence principale dans le secteur concerné n'avait nullement été établi. L'octroi d'un nombre important de permis de bâtir pour des résidences principales depuis le 1^{er} mars 2012 sur le territoire com-

munal plaidait au contraire en faveur de l'existence d'une offre surabondante. Dans ces conditions, la mention imposant l'affectation de ces chalets à la résidence principale était insuffisante, car il était plausible que ceux-ci ne puissent pas être utilisés conformément à cette affectation et que cette restriction d'utilisation soit suspendue en vertu de l'article 14 de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702). Helvetia Nostra a en outre requis la jonction des causes et a proposé, à titre de moyen de preuve, la production par la commune de A _____ de statistiques relatives à l'évolution de sa population résidante du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2015 ainsi qu'au nombre de permis de construire délivrés durant cette période.

Le Conseil d'Etat a produit ses dossiers et a conclu au rejet de ces quatre recours, le 3 février 2016.

Le 1^{er} mars suivant, D _____ SA a proposé elle aussi de rejeter ces recours, dans la mesure de leur recevabilité et avec suite de frais et de dépens. Elle a mis en doute la recevabilité des recours, arguant que ceux-ci ne contenaient pas d'exposés des faits et soutenant que les griefs formulés n'étaient que des reprises d'arguments déjà évoqués devant l'autorité précédente. D _____ SA s'est en outre opposée à la jonction des causes et a affirmé que le moyen de preuve requis par la recourante n'était pas nécessaire à la résolution de ces affaires. Enfin, elle a maintenu que son projet visait la construction de logements en résidence principale et qu'une telle affectation n'avait rien d'abusif, les arguments invoqués dans les recours devant être assimilés à des spéculations dépourvues de fondement concret.

Le 14 mars 2016, la commune de A _____ a fait la même proposition, sans prétendre à des dépens. Elle a fourni divers renseignements, notamment quant au nombre de permis délivrés pour des résidences principales depuis le début de l'année 2013 (31), à l'état de réalisation et d'occupation des logements concernés, à l'évolution démographique depuis 2006 (+21 % à A _____ ; + 13 % à C _____) et pour les quinze prochaines années (+ 36 % sur l'ensemble du territoire) ainsi qu'au taux de vacance des logements (5.44 %).

Helvetia Nostra a répliqué, les 5 avril et 10 mai suivants. Elle a notamment signalé que le Tribunal fédéral allait rendre des arrêts dans d'autres affaires en matière de résidences secondaires et a proposé de suspendre l'instruction de la cause jusqu'à droit connu sur ces jugements, lesquels étaient susceptibles d'apporter des éclairages utiles à la résolution du litige porté céans.

Nonobstant les objections que D _____ SA avait émises dans des lettres du 6 avril et du 20 mai 2016, la Cour de céans a décidé, le 31 mai suivant, de suspendre formellement la procédure jusqu'à ce que le Tribunal fédéral rende publics les arrêts mentionnés plus haut. Elle a repris l'instruction de la cause, le 5 août 2016, à la suite de la publication desdits arrêts qui ont été rendus le 3 mai 2016 dans les affaires 1C_158/2015, 1C_159/2015 (arrêt publié aux ATF 142 II 206) et 1C_160/2015. A cette occasion, la Cour a requis de la commune de A _____ l'établissement d'un rapport circonstancié étayant la demande en résidences principales dans le secteur concerné et a _____ demandé _____ à D _____ SA si elle maintenait ses projets de construction.

L'autorité communale a fourni les renseignements demandés dans une lettre du 5 septembre 2016. Il en ressortait que, depuis le 1^{er} janvier 2013 et dans le secteur de C _____, huit nouveaux logements avec affectation en résidence principale avaient été réalisés, que tous ces logements étaient occupés et utilisés conformément à leur affectation, que vingt logements pour de la résidence principale étaient en outre au bénéfice d'un permis de bâtir en force et que la population résidante de cette station avait augmenté de 3 %.

Faisant droit à une requête déposée le 19 octobre 2016 par D _____ SA, qui invoquait des pourparlers transactionnels, la Cour de céans a, deux jours plus tard, suspendu l'instruction de la cause jusqu'au 31 janvier 2017. Cette suspension a été prolongée jusqu'à la mi-novembre 2017, nonobstant certaines objections émises par Helvetia Nostra le 15 mai 2017. Le motif de cette prolongation tenait à une possible radiation des causes liée à la volonté de la constructrice de vendre les parcelles concernées à des tiers, sous réserve de l'octroi par la commune de A _____ de nouvelles autorisations de construire relatives à des projets de construction différents de ceux autorisés en 2015. Dans ce cadre, D _____ SA a produit, le 3 mai 2017, la copie d'un projet d'acte de vente du 12 octobre 2016 relatif à un lot de parcelles, parmi lesquelles neuf des dix biens-fonds où devait être implantée la promotion « F _____ ». Ce projet d'acte, dont les détails avaient été caviardés, comportait notamment une clause soumettant sa validité à l'obtention, jusqu'au 11 octobre 2017, d'une autorisation de construire.

Le 24 novembre 2017, la constructrice a requis la prolongation de la suspension de l'instruction pour trois mois.

Le 4 décembre 2017, le conseil communal de A _____ a indiqué qu'il avait décidé, le 9 novembre précédent, de créer des zones réservées au sens des articles 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 19 de la loi du 23 janvier 1987 d'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1), zones qui incluaient en particulier la zone d'habitat au lieu dit « B _____ », y compris les dix parcelles concernées par le projet litigieux. Par ailleurs, l'exécutif communal a expliqué que, dans une décision du 28 juin 2017 dont il produisait une copie, il avait rejeté une demande portant sur la modification de trois chalets au bénéfice d'autorisations de construire en force délivrées en 2012 sur les parcelles n^{os} xx11, xx12 et xx13, à proximité immédiate des dix biens-fonds où devaient être érigés les chalets objets du recours A1 19 16 9. Dans cette même décision, qui avait fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat le 3 août 2017, il avait en outre considéré que les trois autorisations de 2012 étaient périmées, puisque les travaux de construction n'avaient pas commencé.

Helvetia Nostra a indiqué qu'elle s'en remettait à la justice quant à la nouvelle demande de suspension, le 6 décembre suivant.

Le 10 janvier 2018, la Cour de céans a estimé que le sort du recours administratif déposé le août 2017 exerçait inévitablement une incidence sur la présente cause, si bien qu'elle a décidé de suspendre l'instruction de celle-ci jusqu'à droit connu sur cette autre affaire.

Le Conseil d'Etat a rejeté ce recours, le 18 septembre 2019.

Reprenant l'instruction de la procédure le 14 octobre suivant, la Cour a interpellé D _____ SA afin de savoir si celle-ci maintenait ou non son projet visant la construction des dix chalets en cause, au regard de la décision précitée rendue par le Conseil d'Etat et du classement des parcelles concernées en zone réservée.

Les 8 novembre et 9 décembre 2019, les époux W _____ et X _____ ainsi que les époux Y _____ et Z _____ (ci-après : W _____ et consorts) ont indiqué avoir acquis les dix parcelles sur lesquelles le projet contesté devait être érigé. Ils ont requis la prolongation du délai imparti pour faire connaître leurs intentions futures quant audit projet de construction.

Dans un arrêt rendu le 10 août 2020, la Cour de céans a rejeté le recours déposé par W _____ et consorts contre la décision du Conseil d'Etat du 18 septembre 2019. Elle a ainsi confirmé que les autorisations de construire délivrées en 2012 pour trois chalets sur les parcelles n^{os} xx11, xx12 et xx13 étaient devenues caduques

(ACDP A1 19 216). Cet arrêt est entré en force, faute d'avoir été contesté par un recours devant le Tribunal fédéral.

Interpellés à nouveau, W _____ et consorts ont indiqué, le 13 novembre 2020, qu'ils reprenaient à leur compte la procédure de recours dans laquelle D _____ SA était engagée et qu'ils renonçaient à la construction de sept des dix chalets autorisés, mais persistaient à défendre les autorisations de construire en ce qu'elles concernaient les trois autres chalets.

Le 27 novembre 2020, le conseil communal de A _____ a rappelé que les parcelles concernées par le projet litigieux avaient été affectées à la zone réservée en 2017, mesure qui avait été prolongée en 2019 et qui avait pour objectif de permettre l'adaptation du PAZ et de la réglementation y relative aux exigences de la LAT révisée en 2014. Il a exposé qu'à l'intérieur de ces zones réservées, rien ne pouvait être entrepris qui aille à l'encontre ou qui compromette la réalisation des objectifs communaux et l'établissement de la nouvelle planification. Il a ajouté que les dix parcelles en cause se situaient à l'extrême périphérie du centre de la station de C _____, dans un secteur quasi vierge de constructions et où aucune densification du milieu de bâti vers l'intérieur ne pourrait être envisagée. Le conseil communal a encore précisé que, selon l'avant-projet du PAZ révisé, qui avait été mis à l'enquête publique le 24 janvier 2020 (publication au B. O. n° xxx p. xxx), les parcelles en question ne faisaient pas partie du périmètre d'urbanisation, lequel comprenait les zones à bâtir existantes et reflétait l'évolution souhaitée en fonction des besoins pour les 25 à 30 prochaines années. Il a joint à sa lettre un rapport d'août 2019 sur les zones réservées ainsi que la publication précitée.

Le 4 décembre suivant, W _____ et consorts ont confirmé la teneur de leur écriture du 13 novembre précédent, modifié les conclusions qu'avait prises antérieurement D _____ SA à propos du recours de Helvetia Nostra – celui-ci devant être rejeté en tant qu'il contestait les trois chalets dont la construction était maintenue et déclaré sans objet en tant qu'il portait sur les sept autres chalets – et requis l'octroi de dépens. Ils ont en outre mentionné l'identité des futurs occupants des trois chalets qu'ils persistaient à vouloir construire sur les parcelles n^{os} xx2, xx3 et xx9. Ils ont précisé que des actes de vente – conditionnés à l'entrée en force des autorisations de construire – étaient en cours d'instrumentation et ont déposé des déclarations écrites des personnes qui s'engageaient à élire domicile sur place. Ils ont aussi rappelé que les logements projetés se prêtaient à une utilisation en tant que résidences principales, tant au vu de leur situation que de leur typologie.

W_____ et consorts ont déposé des copies des actes de vente précités, le 15 décembre 2020. Ils ont ajouté que la mise en zone réservée des trois parcelles mentionnées ci-dessus n'était pas déterminante, dès lors que l'autorité de recours devait appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité administrative avait statué et que cette nouvelle affectation était postérieure à l'octroi des autorisations de construire. A les suivre, rien ne permettait de déduire des articles 27 LAT et 19 LcAT que l'instauration des zones réservées déploierait des effets sur les autorisations déjà accordées mais non entrées en force.

Le même jour, Helvetia Nostra s'est référée à la détermination de l'autorité communale du 27 novembre 2020 et a indiqué que celle-là équivalait à un retrait des autorisations de construire litigieuses. Il convenait dès lors de rayer l'affaire du rôle ou d'admettre le recours avec suite de frais et dépens.

W_____ et consorts ont déposé une courte détermination, le 18 décembre 2020, qui a été communiquée à Helvetia Nostra trois jours plus tard, pour information. L'instruction a été close à cette occasion.

Considérant en droit

1.1 Aux termes de l'article 44 alinéa 1 lettre b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), applicable en procédure de recours de droit administratif par renvoi de l'article 80 alinéa 1 lettre a LPJA, a qualité pour recourir toute organisation que la loi y autorise, sans qu'elle n'ait alors à se prévaloir d'un intérêt digne de protection à obtenir la réforme ou l'annulation de la décision critiquée (art. 44 al. 1 let. a LPJA). En outre, la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral (art. 111 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral – LTF ; RS 173.110), les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (ATF 135 II 145 consid. 5 et les réf.).

Il n'est pas contesté que Helvetia Nostra a qualité pour recourir contre les quatre décisions du Conseil d'Etat qui rejettent ses recours administratifs et confirment la régularité des autorisations de construire litigieuses, en invoquant en particulier la violation de

dispositions limitant la construction de résidences secondaires (cf. ATF 139 II 271 consid. 11).

1.2 Les recours remplissent en outre les autres conditions de recevabilité (art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

La Cour de céans ne s'attardera pas longuement sur les griefs formulés dans la réponse du 1^{er} mars 2016, qui mettent en doute la recevabilité desdits recours en raison d'une motivation insuffisante. En effet, même si aucun de ces mémoires ne comporte de chapitre topique exposant les faits, il y a lieu de constater que ceux-ci ressortent desdites écritures dans leur ensemble. En outre, la motivation de ces quatre recours se distingue de celle exposée devant l'autorité précédente et permet de comprendre à l'évidence sur quels points et pour quelles raisons la recourante conteste les décisions rendues par ladite autorité. Partant, ces recours remplissent les exigences tirées de l'article 48 alinéa 2 LPJA.

1.3 D'ordinaire, un recours doit être jugé selon la loi applicable à la date de la décision attaquée, même si cette loi a été modifiée ou abrogée dans l'intervalle, à moins que la nouvelle ne soit assortie de dispositions transitoires donnant, dans cette hypothèse, priorité au droit nouveau, ou à moins qu'un intérêt public prépondérant n'impose une telle priorité (cf. p. ex. ATF 141 II 398 consid. 2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_171/2018 du 29 août 2018 consid. 7.2 et 1C_238/2017 du 24 mai 2018 consid. 2.1.1, cités *in* : ACDP A1 18 5 du 28 janvier 2019 consid. 2).

Les dispositions transitoires de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), approuvée le 8 juin 2017 en Grand Conseil, s'inspirent de cette règle générale. L'article T1-1 LC veut, en effet, que cette loi s'applique dès son entrée en vigueur et qu'elle régisse, hormis des exceptions inapplicables ici, toute décision prise après le 1^{er} janvier 2018 (al. 1). La deuxième phrase de l'article T1-1 OC maintient, en revanche, l'application de l'ancien droit aux procédures de recours portant sur une autorisation de bâtir et pendantes au 1^{er} janvier 2018 (cf. p. ex. RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2 ; ACDP A1 19 145/153 du 5 mai 2020 consid. 1.4 et A1 18 5 précité consid. 2).

En l'occurrence, les recours doivent être tranchés en application de l'ancien droit (loi du 8 février 1996 sur les constructions – aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss et ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions – aOC ; RO/VS 1996 p. 342 ss), puisque les litiges trouvent leur origine dans les décisions de la commune de A _____ délivrant les

quatre autorisations de construire, prononcés qui sont antérieurs au 1^{er} janvier 2018 et dont la légalité doit être examinée à l'aune du droit applicable au moment où ils ont été rendus.

1.4 Les 13 novembre et 4 décembre 2020, W_____ et consorts ont indiqué qu'ils renonçaient à la construction de sept des dix chalets autorisés, mais persistaient à défendre les autorisations de construire en ce qu'elles concernaient les trois autres chalets, respectivement sur les parcelles n^{os} xx2, xx3 et xx9. Ces constructions (à savoir deux chalets identiques de 5 pièces et 104 m² sur les n^{os} xx2 et xx3 et un chalet de 6 pièces et 144 m² sur le n^o xx9) ont été autorisées dans deux des quatre autorisations délivrées le 29 janvier 2015. Les litiges portés céans sont donc limités à la légalité de ces deux permis relatifs aux trois constructions précitées, étant évidemment entendu que le solde de la promotion initiale F_____ ne sera, en tout état de cause, pas bâti.

Il s'ensuit que sont sans objet les deux recours de Helvetia Nostra qui contestaient les deux décisions du Conseil d'Etat n^{os} 2015.xxx et 2015.xxx confirmant la validité des deux permis auxquels ont renoncé les constructeurs.

1.5 Dans sa dernière écriture du 15 décembre 2020, la recourante soutient que la détermination déposée par l'autorité communale, le 27 novembre précédent, équivaut à un retrait des autorisations de construire litigieuses rendant sans objet les causes portées céans. La Cour ne saurait suivre ce raisonnement. En effet, la révocation d'une décision et ses conséquences sur une procédure de recours pendante ne peuvent pas se présumer. Elles doivent au contraire reposer sur un prononcé formel de révocation, au sens de l'article 32 LPJA. En l'occurrence, en l'absence de toute décision de ce type rendue par l'autorité communale, il n'y a pas lieu d'admettre que les autorisations de construire délivrées en 2015 ont été révoquées.

1.6 La recourante sollicite la jonction des causes. Aux termes de l'article 11b alinéa 1 LPJA, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation de fait identique ou à une cause juridique commune. En l'espèce, du fait de la renonciation des constructeurs à une partie du projet initialement autorisé, les litiges portés céans n'ont plus trait qu'à la légalité de deux autorisations de bâtir distinctes, légalité confirmée sur recours par le Conseil d'Etat. Les décisions attaquées portent sur des chalets qui sont situés dans le même secteur et elles sont en outre contestées céans par des arguments identiques, si bien que leur sort peut être tranché dans un seul arrêt. La demande de jonction des causes est par

conséquent admise, dans la mesure où celles-ci ne sont pas devenues sans objet (cf. *supra*, consid. 1.4).

1.7 Les 14 mars et 5 septembre 2016, l'autorité communale a fourni céans des renseignements afin d'évaluer la demande en résidences principales dans le secteur concerné. La demande de la recourante en ce sens est ainsi satisfaite (art. 17 al. 2 LPJA, applicable par renvoi des art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA). Comme on le verra, ces informations ne sont toutefois plus utiles à la résolution du cas (cf. *infra*, consid. 4) ; la question de leur réactualisation ne se pose dès lors pas.

2. Ainsi que cela ressort des considérants précédents, l'affaire a trait en définitive à deux autorisations de construire pour trois chalets au lieu dit « B _____ ». En 2017, ce secteur situé en zone constructible a été mis en zone réservée. La Cour examinera donc, en premier lieu, la légalité des décisions attaquées à l'aune de cette nouvelle affectation (cf. *infra*, consid. 3). Elle tirera, ensuite, les conséquences qui s'imposent quant au grief formulé par la recourante sur la question du respect de la législation sur les résidences secondaires (cf. *infra*, consid. 4).

3.1 Les autorisations de construire litigieuses portent sur des terrains que le conseil communal de A _____ a décidé de ranger en zone réservée au sens des articles 27 LAT et 19 LcAT. Doit dès lors se poser la question de la compatibilité de ces autorisations avec cette affectation particulière, laquelle est en force.

3.2 A l'intérieur de la zone réservée, « rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation » (art. 27 al. 1 2^e phr. LAT et art. 19 al. 1 2^e phr. LcAT). Cette zone est une mesure provisionnelle permettant d'éviter que la planification prévue ne soit compromise par des autorisations de construire délivrées à la dernière minute (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 199). Elle a pour but de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier la nouvelle affectation et entraîne une interdiction de construire avec effet négatif limité dans le temps (Alexandre Ruch *in* : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n^{os} 26 et 53 *ad* art. 27 LAT). La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2 et les autres arrêts cités *in* : arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3).

Il découle des articles 27 alinéa 1 LAT et 19 alinéa 1 LcAT que seuls sont exclus les projets en contradiction avec le nouvel aménagement prévu ou qui en compliquent (voire peuvent compliquer) l'application (Alexandre Ruch, *op. cit.*, n° 54 *ad art.* 27 LAT). Pour que des travaux de construction puissent être autorisés, ils devraient pouvoir l'être naturellement selon le droit (encore) en vigueur, mais également selon le nouveau droit si celui-ci était entré en vigueur (*ibidem* et la référence ; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, 4^e éd. 2017, n° 13 *ad art.* 62-63). Dans la mesure où l'objectif de la zone réservée est d'éviter des projets pouvant contrecarrer la planification prévue, des dérogations mineures au droit futur pourraient être envisageables (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n° 27 *ad art.* 27 LAT). En cas de doute, il convient de refuser la demande de manière à éviter de porter préjudice à la planification future (RVJ 2020 p. 14 consid. 3.2 ; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *op. cit.*, n° 13 *ad art.* 62-63 ; voir aussi arrêt 1C_260/2019 précité consid. 3.1.3 et les réf. cit.).

3.3 En l'occurrence, dans sa détermination du 27 novembre 2020, le conseil communal de A _____ explique que l'instauration des zones réservées décidée en 2017 et en 2019 a pour objectif de permettre l'adaptation du PAZ et de la réglementation y relative aux exigences de la LAT révisée en 2014. Il rappelle qu'à l'intérieur de ces zones réservées, rien ne peut être entrepris qui aille à l'encontre ou qui compromette la réalisation des objectifs communaux et l'établissement de la nouvelle planification. Il précise aussi que les parcelles où les chalets projetés doivent être érigés se situent « à l'extrême périphérie » de la station de C _____, « dans un secteur quasi vierge de construction[s] et où aucune densification du milieu de bâti vers l'intérieur ne pourrait [...] être envisagée ». Enfin, le conseil communal signale que, selon l'avant-projet du PAZ révisé mis à l'enquête publique le 24 janvier 2020, « les parcelles concernées ne font pas partie du périmètre d'urbanisation, qui comprend les zones à bâtir existantes et reflète l'évolution souhaitée en fonction des besoins pour les 25 à 30 prochaines années ».

Même si l'autorité communale s'abstient formellement de prendre position sur la compatibilité des permis de bâtir litigieux avec la zone réservée, les éléments qu'elle mentionne dans sa détermination précitée ne laissent guère de place au doute. En effet, les n^{os} xx2, xx3 et xx9, sur lesquels les trois chalets projetés doivent être érigés, se situent dans la zone à bâtir T3 petits chalets, au lieu dit « B _____ ». Il s'agit manifestement d'un secteur périphérique, dès lors qu'il est isolé du tissu bâti qui forme la station de C _____ et qu'il est cerné par l'aire forestière. La présence à proximité d'une zone de constructions et d'installations d'intérêt public et d'une zone artisanale, de dimensions modestes et elles aussi éloignées de tout milieu bâti, ne change rien à ce

constat. Celui-ci amène la Cour à considérer que l'affectation des parcelles concernées à la zone à bâtir ne sera vraisemblablement pas maintenue dans le cadre de la nouvelle planification. D'ailleurs, l'avant-projet du PAZ révisé mis à l'enquête prévoit d'affecter à la zone agricole tout ce secteur actuellement en zone à bâtir T3 petits chalets. De plus, l'autorité de planification est confrontée à un surdimensionnement important de la zone à bâtir communale, dès lors que les secteurs mis en zones réservées en 2017 sur quelque 64 hectares ont été jugés insuffisants par les services cantonaux et ont dû être étendus deux ans plus tard pour couvrir une surface supérieure à 100 hectares (cf. rapport d'août 2019 p. 2, joint à la détermination communale du 27 novembre 2020). Dans ces conditions, sans préjuger de l'affectation finale qui sera décidée pour lesdites parcelles, il n'est pas possible de retenir, comme l'exige l'article 27 alinéa 1 2^e phrase LAT, que la construction des trois chalets autorisés n'entraverait en rien l'adaptation du plan d'affectation, respectivement sa réalisation effective.

3.4 W_____ et consorts soutiennent que la mise en zone réservée des trois parcelles concernées n'est pas déterminante. Ils motivent leur point de vue en exposant que l'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité administrative a statué et en relevant que cette nouvelle affectation décidée en 2017 est postérieure à l'octroi des autorisations de construire en 2015. A les suivre, rien ne permet de déduire des articles 27 LAT et 19 LcAT que l'instauration des zones réservées déploierait des effets sur les autorisations déjà accordées mais non entrées en force.

Il est exact que l'examen d'un projet de construction se fonde en règle générale sur le droit applicable au moment de l'autorisation de construire (cf. *supra*, consid. 1.3). Cela ne signifie toutefois pas que les modifications du droit qui interviennent après la délivrance d'une telle autorisation doivent être ignorées en toutes circonstances. En matière de zones réservées, la doctrine admet que l'instauration d'une telle zone produit des effets sur une procédure de recours pendante dans laquelle est contestée une autorisation de construire. Dite procédure est généralement suspendue. Mais elle peut aussi être tranchée, la juridiction saisie devant alors procéder à une pesée des intérêts en présence. Il convient dans ce cas de pondérer les intérêts privés du maître

de l'ouvrage à la réalisation de la construction – sous les aspects de la sécurité du droit et de la protection de la bonne foi (art. 5 al. 1 et 3 Cst.) – par rapport aux intérêts publics à la modification de la planification, respectivement à l'effet anticipé du nouveau régime d'affectation (cf. Alexandre Ruch, *op. cit.*, n° 59 *ad* art. 27 LAT et la référence aux arrêts

du Tribunal fédéral 1C_91/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2.6.2 et 1P.539/2003 du 22 avril 2004 consid. 2.2).

En principe, les intérêts du maître de l'ouvrage à la réalisation du projet de construction bénéficient d'un poids accru lorsque, comme en l'espèce, les intentions de planification de l'autorité compétente ne se sont manifestées qu'au stade de la procédure de recours (cf. arrêt 1P.539/2003 précité consid. 2.7). Néanmoins, dans le cas particulier, l'importance de ces intérêts, qui tiennent à la sécurité du droit et au principe de la confiance, doit être relativisée pour plusieurs raisons. D'abord, il faut relever que les permis, qui ne sont jamais entrés en force, ont été délivrés en janvier 2015. Or, à cette époque, il était déjà notoire que de nombreuses communes valaisannes disposaient de zones à bâtir surdimensionnées, lesquelles devaient être réduites afin de se conformer aux exigences de la LAT révisée et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Eu égard à la situation particulière des parcelles concernées et à l'importance du surdimensionnement caractérisant la commune de A _____ (cf. *supra*, consid. 3.3), le maintien desdites parcelles en zone à bâtir devait apparaître comme très incertain, déjà en 2015 et nonobstant la délivrance des permis de bâtir litigieux par l'exécutif communal. Ensuite et surtout, il y a lieu de souligner qu'à partir du 19 octobre 2016, D _____ SA a requis et obtenu plusieurs suspensions de la procédure de recours portée céans, en raison du fait qu'elle envisageait de renoncer au projet de construction autorisé, respectivement de le modifier, cela avant même que les parcelles concernées ne soient formellement mises en zone réservée. Dite société a en définitive vendu les parcelles concernées et, en novembre 2019, le projet a été partiellement repris par W _____ et consorts, ceux-ci n'envisageant plus que la construction de trois chalets sur les dix autorisés. Compte tenu de ces changements touchant à la fois au projet de construction et aux maîtres de l'ouvrage, les assurances que le bénéficiaire des permis délivrés en 2015 pouvait tirer de ceux-ci quant à l'affectation des biens-fonds en question ont depuis lors perdu une grande partie de leur portée. Partant, il y a lieu de retenir que les intérêts dont W _____ et consorts peuvent se prévaloir quant à la concrétisation dudit projet, en lien avec les principes de la sécurité du droit et de la bonne foi, ne disposent pas d'un poids accru.

S'agissant de l'intérêt public, il vise à éviter que la planification envisagée ne soit compromise par l'édification de constructions dans un endroit qu'il n'est en l'état pas prévu de maintenir en zone à bâtir. Manifestement, ce but de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit est important dans le cas d'espèce. En effet, le secteur situé au lieu dit « B _____ » est peu bâti et

isolé ; il ne figure d'ailleurs pas dans le périmètre d'urbanisation, de sorte que sa vocation à être bâti même à moyen terme (30 ans) est remise en question par le projet de nouvelle planification. Il s'ensuit que confirmer la légalité des permis de bâtir les trois chalets concernés dans ce secteur se heurterait frontalement aux objectifs d'aménagement du territoire de la LAT révisée, notamment à ceux qui visent à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et à créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. a^{bis} et b LAT). De plus, la commune de A _____ est concernée par un surdimensionnement marqué de sa zone à bâtir. Il est donc d'autant plus nécessaire de permettre aux zones réservées adoptées de déployer leurs effets. Enfin, la solution consistant à ne pas autoriser les constructions litigieuses irait dans le même sens que celle rendue par la commune de A _____, le 28 juin 2017, qui a constaté que d'autres permis de bâtir sur des parcelles voisines étaient échus faute d'avoir été utilisés (cf. ACDP A1 19 216 cité plus haut).

Dans ces conditions, la Cour retient que l'intérêt public à l'effet anticipé du nouveau régime d'affectation est prépondérant par rapport aux intérêts de W _____ et consorts à la réalisation des trois chalets litigieux, tant au regard du principe de la sécurité du droit que du principe de la bonne foi.

3.5 Attendu ce qui précède, les décisions attaquées doivent être annulées, les permis de bâtir étant incompatibles avec les exigences posées par l'article 27 alinéa 1 2^e phrase LAT.

4. Vu l'issue de la présente cause, la Cour peut s'abstenir de trancher le grief principal que la recourante formule dans son mémoire, à savoir la violation de la législation interdisant la construction de résidences secondaires.

5.1 Attendu ce qui précède, les deux recours contestant les décisions du Conseil d'Etat n^{os} 2015.xxx et 2015.xxx sont admis et ces décisions sont annulées (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

Il est rappelé que les deux autres recours contestant les décisions du Conseil d'Etat n^{os} 2015.xxx et 2015.xxx sont sans objet (cf. *supra*, consid. 1.4).

5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de W _____ et consorts, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA) ; ceux-ci n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 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), l'émolument de justice est fixé à 2400 fr. (art. 11 LTar).

5.3 La recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA), à la charge de W _____ et consorts. Les dépens couvrent également les frais engagés par la recourante dans les deux procédures devenues sans objet, attendu que cette issue résulte du choix des constructeurs de renoncer à une partie du projet. Ceux-ci sont donc réputés avoir aussi succombé dans ces deux procédures de recours.

Le montant des dépens dus par W _____ et consorts à Helvetia Nostra est fixé à 2500 fr. (débours et TVA inclus) pour les deux instances de recours. Il tient compte du travail effectué par le mandataire de cette association, qui a consisté principalement en la rédaction de quatre recours administratifs identiques de 5 pages, d'une réplique de 2 pages, le 29 juin 2015, de quatre recours de droit administratif identiques de 8 pages, d'une réplique de 2 pages, le 10 mai 2016, et de deux déterminations complémentaires de 2 pages également, les 15 mai 2017 et 15 décembre 2020 (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 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. La demande de jonction des causes est admise dans la mesure où celles-ci ne sont pas devenues sans objet.
2. Les deux recours contestant les décisions du Conseil d'Etat n^{os} 2015.xxx et 2015.xxx sont sans objet.
3. Les deux recours contestant les décisions du Conseil d'Etat n^{os} 2015.xxx et 2015.xxx sont admis et ces décisions sont annulées.
4. Les frais, par 2400 fr., sont mis à la charge de W _____, X _____, Y _____ et Z _____, solidairement entre eux. Les dépens leur sont refusés.

5. W _____, X _____, Y _____ et Z _____ verseront 2500 fr. à Helvetia Nostra pour ses dépens.
6. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour Helvetia Nostra, à Maître N _____, pour W _____, X _____, Y _____ et Z _____, à la commune de A _____, à A _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 4 février 2021.