

ARRÊT DU 7 FEVRIER 2024

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

Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges, Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES « X _____ », par son président Y _____, ainsi que Z _____, A _____, B _____, C _____, Y _____, E _____, F _____, G _____, H _____, I _____, **COMMUNAUTÉ HÉRÉDITAIRE DE FEU J _____,** composée de K _____, L _____ et M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____ et R _____, recourants, tous représentés par Maître Jacques Fournier, avocat, 1950 Sion

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et **COMMUNE DE S _____,** S _____, autre autorité, représentée par Maître Emmanuel Crettaz, avocat, 3960 Sierre

(Aménagement du territoire ; zone réservée communale)
recours de droit administratif contre la décision du 3 mai 2023

Faits

A. Le secteur de X _____, sis sur la commune de S _____ (ci-après : la commune), est rangé en zone sensible R1 au sens de l'article 115 du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) homologué en Conseil d'Etat le 14 octobre 1998 et partiellement modifié depuis lors. Il s'agit également d'une zone à aménager au sens de l'article 107 RCCZ, conformément au cahier des charges n° 25 du RCCZ. Ce dernier exigeait l'adoption d'un plan d'aménagement détaillé (PAD) définissant l'implantation et la volumétrie des constructions et des espaces libres.

La surface comprise dans le périmètre du PAD est, par ailleurs, recensée dans l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) comme périmètre environnant (PE) II du site de S _____, d'importance nationale. Ce périmètre, décrit comme « Colline de T _____ cernant le domaine du château U _____ », joue, selon l'ISOS, un rôle paysager prépondérant dans le site (pp. 478 et 481 de l'ISOS). Il appartient à la catégorie d'inventaire « a », signifiant « partie indispensable pour le site ». L'ISOS lui assigne un objectif de sauvegarde « a », préconisant « la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre », « [la] conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site » et « [la] suppression des altérations » (ISOS p. 467).

B. Par décision non contestée du 21 décembre 2010, le conseil municipal de S _____ (ci-après : le conseil municipal) a approuvé, sur requête de tous les propriétaires des terrains concernés, un PAD pour le secteur de X _____. Ce plan définit notamment deux routes d'accès en cul-de-sac depuis le chemin communal des V _____, l'une au nord, l'autre au sud.

Le 13 septembre 2013, une demande d'autorisation de construire portant sur la réalisation de l'accès nord a été déposée par Y _____ et F _____, agissant pour tous les propriétaires concernés par le PAD, à l'exception de D _____ et de W _____ qui y ont fait opposition.

Par décision du 11 mars 2014, le conseil municipal a écarté les oppositions et délivré l'autorisation de construire moyennant diverses conditions, notamment le respect de celles émises par les organes cantonaux.

Le 23 avril 2015, l'Association des propriétaires X _____ ainsi que Z _____, A _____, H _____, F _____, G _____, I _____, Y _____,

B _____, CC _____ et E _____ ont recouru au Conseil d'Etat en requérant, d'une part, la constatation que la constitution d'un fonds dépendant entre tous les propriétaires n'était pas une obligation mais seulement un souhait communal et, d'autre part, la suppression de l'exigence tenant à la réalisation d'un plan de quartier (PQ).

Le 28 avril 2015, W _____ et l'hoirie de feu D _____ ont également recouru contre l'autorisation du 11 mars 2014, concluant à son annulation et au constat selon lequel les parcelles faisant l'objet de la requête étaient dans une zone non constructible en vertu de l'ISOS.

Le 22 juin 2016, le Conseil d'Etat a tranché séparément les deux recours. Il a partiellement admis le recours du 23 avril 2015, en accueillant le grief visant à annuler une éventuelle obligation d'établir un PQ, et l'a rejeté pour le surplus, l'autorisation de construire ne comprenant aucune obligation *stricto sensu* de créer un fonds dépendant. Quant au recours du 28 avril 2015, il l'a déclaré irrecevable pour défaut de qualité pour recourir tout en rejetant, à titre préalable, le grief tiré de la nullité prétendue du PAD.

Ces deux décisions ont été déférées cénans séparément, le 29 août 2016, par W _____ et l'hoirie de feu D _____. Le recours enregistré sous la référence A1 16 214 contestait spécifiquement le défaut de qualité pour agir tout en invoquant, au préalable, la nullité voire l'annulabilité du PAD. Dans leur deuxième recours (enregistré sous la référence A1 16 206), ils s'en prenaient également à la validité, tant formelle que matérielle du PAD, qu'ils estimaient nul, en faisant en substance valoir qu'il n'était dès lors pas possible de délivrer une autorisation de construire sur la base de ce plan.

Par arrêt A1 16 214 du 6 juillet 2017 demeuré inattaqué et rejetant, à titre préalable, le grief tiré de la nullité du PAD, le Tribunal cantonal a annulé la décision d'irrecevabilité et renvoyé l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision sur le fond du recours administratif du 28 avril 2015.

Par arrêt A1 16 206 du 24 juin 2021 demeuré inattaqué, le Tribunal cantonal a rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, le second recours du 29 août 2016. Il a d'abord estimé que les considérations qui avaient conduit à rejeter la conclusion constatatoire en nullité du PAD dans son arrêt du 6 juillet 2017 étaient toujours valables. Il a ensuite rappelé que la décision attaquée délimitait le cadre matériel admissible de l'objet du litige, de sorte que la contestation ne pouvait porter que sur la renonciation à l'obligation d'établir un PQ et que la conclusion tendant au constat du caractère inconstructible de certaines parcelles était donc irrecevable. Par ailleurs, l'obligation d'établir un PQ n'étant prévue

ni par le RCCZ, ni par l'ISOS, la renonciation à cette exigence ne prêtait pas le flanc à la critique.

C. Par décision du 18 avril (*recte* : des 10 avril et 8 mai) 2018, publiée au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx, le conseil municipal a entre-temps colloqué en zone réservée différents secteurs du territoire communal, parmi lesquels le secteur de X _____. L'avis précisait que « le but poursuivi [était] de permettre, à l'intérieur de ces zones réservées, une adaptation des plans d'affectation et de la réglementation correspondante aux exigences de la nouvelle LAT ». Il mentionnait qu'à l'intérieur de ces zones, rien ne pouvait être entrepris qui allait à l'encontre des nouvelles prescriptions en cours d'élaboration ou qui compromettrait la réalisation de leurs objectifs. Les zones réservées étaient prévues pour une durée de deux ans. Le secteur de X _____ placé en zone réservée était majoritairement vierge de construction à l'exception de trois bâtiments, sis respectivement sur les parcelles n^{os} xx1, xx2 et xx3.

L'Association des propriétaires X _____ ainsi que Z _____, A _____, B _____, C _____, Y _____, E _____, F _____, G _____, H _____, I _____, la communauté héréditaire de feu J _____, composée de K _____, L _____ et M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____ et la R _____, (ci-après : l'Association et consorts) ont formé opposition en date du 18 juin 2018, leurs parcelles respectives, soit les n^{os} xx4, xx5, xx6, xx7, xx8, xx1, xx9, xx10, xx11, xx12, xx2, xx13, xx14, xx15, xx16, xx17, xx18, xx19, xx20, xx21, xx22, xx23 et xx24, faisant partie de la zone réservée nouvellement instaurée. AA _____ et BB _____ se sont également joints à cette opposition, étant concernés par un projet de construction sis dans le secteur de X _____. Au terme de quelques échanges d'écritures avec la commune et de la séance de conciliation organisée le 23 novembre 2018, leur opposition a été maintenue. Copies des diverses procurations en faveur de leur mandataire commun ont encore été déposées le 24 avril 2019.

Le 3 mai 2019, le dossier de mise à l'enquête publique et les oppositions ont été transmis, pour traitement, au Conseil d'Etat.

D. Par décision du 7 avril 2020 publiée au B.O. n° xxx du xxx, le conseil municipal a décidé d'annuler et de remplacer les décisions des 10 avril et 8 mai 2018, en déclarant zone réservée les mêmes secteurs que précédemment, mais pour une durée de trois ans, soit jusqu'au 15 mai 2023. Quant au but poursuivi, l'avis indiquait qu'il était de « permettre l'adaptation du plan d'affectation et de la réglementation y relative afin de mettre en

œuvre le plan directeur cantonal révisé et approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019, ainsi que les nouvelles bases légales cantonales en matière d'aménagement du territoire ».

L'Association et consorts, de même que AA _____ et BB _____ ont formé une nouvelle fois opposition en date du 12 juin 2020.

Les 23 décembre 2020 et 11 janvier 2021, le dossier de mise à l'enquête publique et les oppositions ont été adressés, pour traitement, au Conseil d'Etat.

Le 30 juin 2021, le Service du développement territorial (SDT) a émis un préavis favorable pour la création des zones réservées. Il a relevé que la commune présentait un surplus théorique de zones à bâtir dévolues à l'habitat de 30.7 ha, de sorte que sa zone à bâtir était surdimensionnée. En outre, depuis la première décision de créer des zones réservées pour une durée de deux ans dès le 18 mai 2018, la révision de la LcAT était entrée en vigueur le 15 avril 2019, tout comme la révision du plan directeur cantonal (PDc) le 1^{er} mai 2019. Ainsi, conformément à la fiche de coordination « C1 Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat » du PDc, la commune se trouvait classée en catégorie B étant donné le surdimensionnement de sa zone à bâtir. Elle devait donc adopter une stratégie de planification, en prenant des mesures permettant de programmer l'utilisation des zones à bâtir dévolues à l'habitat existantes (terrains constructibles dans les 15 ans et terrains temporairement inconstructibles). Dans ce cadre, le dossier concernant les zones réservées élaboré en 2018 avait dû être revu afin de correspondre aux exigences fixées dans le nouveau PDc. En outre, selon le rapport explicatif, la commune avait pris une nouvelle décision afin de pouvoir pleinement bénéficier de la nouvelle durée maximale entrée en vigueur avec la LcAT. Les buts poursuivis étaient, en outre, identiques à ceux qui avaient prévalu pour la première décision, à savoir répondre aux exigences de la LAT, éviter le mitage du territoire, garantir une urbanisation rationnelle, préserver les qualités paysagères caractéristiques de la commune et permettre des changements d'affectation et/ou des mesures de densification au sein de certains territoires affectés en zone à bâtir (utilisation rationnelle du territoire, densification vers l'intérieur, bonne affectation au bon endroit, etc.). Le SDT a estimé que ces objectifs étaient conformes à l'intérêt public poursuivi par la création de zones réservées, lequel était double puisque la commune devait réviser ses instruments d'aménagement du territoire et préserver sa marge de manœuvre dans la mise en conformité de son PAZ avec le cadre légal fédéral et cantonal. Par ailleurs, le principe de proportionnalité était respecté, étant donné que la durée de la mesure n'était pas excessive, compte tenu du temps nécessaire à

l'aboutissement d'une procédure de modification partielle du PAZ au sens des articles 33 et suivants LcAT, et que son périmètre ne s'étendait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour délimiter les secteurs dont l'affectation devait être redéfinie.

Le 9 août 2021, l'organe d'instruction a communiqué le préavis du SDT aux différents opposants et leur a accordé un délai de 30 jours pour se déterminer sur ce dernier et compléter leur opposition.

Le 8 septembre 2021, l'Association et consorts ainsi que AA _____ et BB _____ ont déposé une copie de l'ACDP A1 16 206 et ont indiqué maintenir leur opposition.

E. Par décision du 3 mai 2023, notifiée le 9 mai suivant, le Conseil d'Etat a rejeté les oppositions dirigées contre les décisions communales des 18 avril (*recte* : des 10 avril et 8 mai) 2018 et 7 avril 2023. En substance, concernant plus particulièrement les oppositions des 18 juin 2018 et 12 juin 2020, il a d'abord estimé que la décision du 7 avril 2020 n'était pas une prolongation mais une nouvelle décision annulant et remplaçant la précédente afin de tenir compte de la modification du cadre juridique intervenue dans l'intervalle. Le dossier de zones réservées, décidées en 2018 par le conseil municipal, n'ayant en effet pas encore été introduit pour traitement auprès du Conseil d'Etat lors de l'entrée en vigueur de la modification, l'établissement de ces zones réservées était soumis au nouveau droit. Rien n'empêchait donc le conseil municipal de rendre une nouvelle décision de zones réservées, du moment que la durée totale des deux décisions était conforme au droit fédéral (art. 27 al. 2 LAT). Il n'y avait donc pas de vice formel quant à l'autorité ayant rendu la décision et cette dernière n'était pas frappée de nullité. Cette approche permettait, au surplus, traiter de manière égale toutes les communes valaisannes, qu'elles aient commencé la révision de leur planification avant la modification de l'article 19 alinéa 2 LcAT ou par la suite. Le Conseil d'Etat a également relevé que les oppositions ne contestaient pas le surdimensionnement de la zone à bâtir de la commune et que l'intention de cette dernière de redimensionner son territoire ressortait clairement du dossier. Or, le fait qu'une parcelle soit équipée ne s'opposait pas à son exclusion de la zone à bâtir, de sorte qu'il en allait, *a fortiori*, de même lorsqu'elle était provisoirement rendue inconstructible en raison de sa collocation en zone réservée. En outre, un PAD précédemment adopté pouvait, en principe, être remis en question par l'instauration de zones réservées, ce d'autant plus que la situation législative s'était modifiée depuis l'approbation du PAD, notamment avec la modification de la LAT en juin 2014, la révision de la LcAT en avril 2019 et l'approbation du plan directeur en mai 2019. De même, les démarches accomplies par les propriétaires concernés en vue d'un permis

de construire ou les assurances reçues à cet effet n'étaient pas un motif pertinent pour invalider la zone réservée critiquée, laquelle avait précisément pour but de bloquer l'état existant. Les opposants ne pouvaient, par ailleurs, pas se prévaloir d'une éventuelle expropriation matérielle compte tenu du caractère temporaire de l'interdiction de construire. Pour le reste, le Conseil d'Etat a retenu que le périmètre de X _____ représentait un large secteur non bâti (à trois exceptions près) de 1.67 ha et était caractérisé par des dangers naturels résiduels, un équipement lacunaire, qu'il était partiellement raccordé au réseau routier, sis en zone sensible et dans un périmètre ISOS et se trouvait à proximité immédiate d'une zone de protection de la nature et du paysage.

F. Par décision publiée au B.O. le xxx, le conseil général a prolongé la zone réservée instaurée le 15 mai 2020 par le conseil municipal, ceci pour une durée limitée à trois ans, et sans modifier son périmètre. Quant au but poursuivi, l'avis indiquait qu'il était de « permettre la révision globale du plan d'affectation des zones (PAZ) et de la réglementation y relative (RCCZ) afin de mettre en œuvre le plan directeur cantonal révisé et approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019, ainsi que les nouvelles bases légales cantonales en matière d'aménagement du territoire ».

G. Le 9 juin 2023, l'Association et consorts ont recouru cédans à l'encontre du prononcé du Conseil d'Etat du 3 mai 2023, en concluant à son annulation et à l'abrogation de la zone réservée, sous suite de frais et dépens. Dans un premier grief, ils ont invoqué l'incompétence matérielle de l'autorité ayant rendu la décision du 7 avril 2020, seule l'assemblée primaire étant en mesure de prolonger une zone réservée au-delà de cinq ans. Ils ont ensuite soutenu que la durée totale de la zone réservée dépassait précisément cette durée maximale de cinq ans prévue à l'article 27 LAT, de sorte qu'elle était contraire au droit. Dans un troisième grief, ils se sont plaints d'un abus de droit de la commune, cette dernière n'ayant pas commencé le travail de planification avant le 14 avril 2019. Ils ont également soutenu que leur droit d'être entendu avait été violé dans la mesure où le Conseil d'Etat ne s'était pas prononcé sur le contenu de l'arrêt A1 16 206 et son influence sur le sort de la présente cause. Or, ils soutenaient que cet arrêt avait validé définitivement le PAD de X _____ par rapport au cadre légal en vigueur au jour de la décision, soit le 24 juin 2021. Dans un cinquième grief, ils ont reproché à la commune de ne pas avoir d'intention concrète de planification, puisqu'elle n'avait pas fait état de l'avancement de ses travaux à cet égard. Finalement, ils ont estimé que la commune avait adopté une attitude contradictoire en approuvant le PAD en 2010 puis deux projets de dessertes routières en 2015 et plusieurs projets de construction dans la zone litigieuse, pour ensuite placer cette dernière en zone réservée.

Elle avait ainsi fait preuve d'arbitraire et violé le principe de la confiance, grief que le Conseil d'Etat n'avait pas non plus examiné.

Le 5 juillet 2023, le Conseil d'Etat a communiqué le dossier de la cause et a proposé le rejet du recours. Il a d'abord relevé plusieurs inexactitudes, notamment en ce qui concernait le traitement de l'opposition du 18 juin 2018, qui avait également fait l'objet du prononcé du 3 mai 2023, et la durée totale de la zone réservée. En effet, celle-ci s'étendant du 18 mai 2018 au 15 mai 2023, la zone telle que décidée par le conseil municipal avait été instaurée pour une durée inférieure à cinq ans. Cette durée correspondait à la nouvelle teneur de l'article 19 alinéa 2 LcAT, laquelle était applicable dans la présente cause, étant donné que le dossier n'avait été transmis au Conseil d'Etat que postérieurement à l'entrée en vigueur, le 15 avril 2019, de la modification de cette disposition. Concernant le reproche en lien avec l'absence de prise en compte de l'arrêt A1 16 206, le Conseil d'Etat a souligné avoir traité expressément la question de l'existence du PAD. Relativement à l'intention concrète de planification de la commune, cette dernière ressortait du dossier des zones réservées qui indiquait notamment que le territoire communal en zone à bâtir était largement surdimensionné. L'autorité communale avait ainsi placé plusieurs secteurs distincts et majoritairement non construits en zone réservée en établissant des fiches explicatives pour chaque secteur détaillant les critères qui l'avaient guidée dans son choix. Enfin, le Conseil d'Etat a indiqué avoir bel et bien traité le grief de violation du principe de la confiance en rappelant que l'adoption d'un PAD n'était pas de nature à faire naître une quelconque certitude dans la réalisation d'un projet futur ni ne pouvait tenir en échec l'autorité communale dans son devoir de planification.

Le 31 août 2023, la commune a également proposé le rejet du recours sous suite de frais et dépens. Concernant la question de la compétence du conseil municipal pour rendre la décision du 7 avril 2020, elle a exposé que, lorsque celui-ci avait décidé les zones réservées les 10 avril et 8 mai 2018, l'article 19 alinéa 2 LcAT offrait uniquement la possibilité à cette autorité de créer de telle zone pour une durée de deux ans. La modification de la LcAT avait introduit une durée plus longue, à savoir cinq ans. De plus, le PDC avait été approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019. C'était donc à la suite de ces changements législatifs et pour être en conformité avec les nouvelles exigences légales que le conseil municipal avait décidé, le 7 avril 2020, de révoquer sa précédente décision et de déclarer zone réservée les secteurs de la zone à bâtir concernés par la première publication et ce pour une durée de trois ans, soit jusqu'au 15 mai 2023. Quant au contenu de l'arrêt A1 16 206, il n'avait de toute manière pas d'influence sur le sort de

la présente cause, puisqu'il n'avait pas trait aux zones réservées mais à une problématique d'autorisation de construire et, de manière incidente, de validité formelle et matérielle du PAD déjà en vigueur.

Le 9 octobre 2023, l'Association et consorts ont confirmé leurs conclusions. Ils ont d'abord déploré l'attitude du Conseil d'Etat qui avait laissé traîner les dossiers d'opposition en lien avec la publication du 18 mai 2018 le temps qu'une nouvelle zone réservée remplace l'ancienne. L'on ne pouvait donc pas prétendre qu'il avait statué sur ces oppositions, puisqu'au moment où il avait rendu son prononcé, elles étaient devenues sans objet, la mesure provisoire ayant cessé depuis plus de trois ans. Ils ont ensuite soutenu que le blocage durait depuis bien plus de 5 ans déjà, et cela sans que le législatif communal ait été consulté, en violation de la législation tant fédérale que cantonale. Par ailleurs, la commune ne pouvait pas retenir que l'affaire A1 16 206 n'avait aucune incidence sur la présente cause, dans la mesure où il s'agissait d'un arrêt récent qui validait le PAD approuvé en 2010 sur le secteur litigieux. L'appréciation de la commune contrevenait donc aux principes de protection de la bonne foi (interdiction pour la collectivité de prendre des décisions contradictoires), de protection des droits acquis susceptibles de naître d'une décision administrative et de l'indemnisation des dommages causés par l'inaction administrative, que cette inaction constitue un acte licite (expropriation matérielle) ou illicite.

Le 12 octobre 2023, la commune a déposé l'extrait de la publication du 11 mai 2023 au B.O faisant état de la décision du conseil général de S _____ de prolonger de trois ans les zones réservées communales instaurées le 15 mai 2020.

Considérant en droit

1. En tant que propriétaires et copropriétaires de parcelles sises dans le périmètre de la zone réservée, les recourants sont spécialement atteints par le prononcé du Conseil d'Etat du 3 mai 2023 qui rejette leurs oppositions. Le présent recours - déposé dans le délai légal et conformément aux formes prescrites - est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2. L'autorité attaquée a déposé céans son dossier, lequel contient celui de la commune relatif à l'instauration des zones réservées ; la demande des recourants en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

A titre de moyens de preuve, les recourants sollicitent également la production par la commune du dossier d'approbation du PAD du 21 décembre 2010 ainsi que du dossier ayant donné lieu à l'ACDP A1 16 206. A cet égard, il convient de rappeler que l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1 et 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_534/2022 du 21 novembre 2023 consid. 2.1), ce qui est le cas en l'espèce. En effet, dans le cadre de la présente procédure, l'existence d'un PAD valablement adopté le 21 décembre 2010 n'est pas contestée. Quant à l'arrêt rendu le 24 juin 2021 dans la cause A1 16 206, il figure déjà au dossier, puisqu'il a été produit par les recourants avec leur mémoire du 9 juin 2023. L'on ne décèle donc pas ce que l'édition de deux dossiers requis par les recourants serait susceptible d'apporter de plus pour la résolution du litige et ces derniers ne l'expliquent d'ailleurs pas. Par conséquent, la Cour de céans s'estimant suffisamment renseignée par les actes de la cause pour pouvoir statuer sur le recours, il ne sera pas donné suite à ces offres de preuve.

3. Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, compte tenu de son caractère formel, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu, la décision attaquée ne soufflant pas mot de l'arrêt A1 16 206 et de son influence sur le sort de la présente cause.

3.1 La jurisprudence a notamment déduit du droit d'être entendu garanti par l'article 29 alinéa 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause

(ATF 142 I 135 consid. 2.1). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 147 IV 249 consid. 2.4 ; 145 IV 99 consid. 3.1). La motivation peut par ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2023 du 30 novembre 2023 consid. 2.1). Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

3.2 En l'espèce, les recourants ont effectivement transmis une copie de l'ACDP A1 16 206 au Conseil d'Etat le 8 septembre 2021 en indiquant qu'il ressortait de la motivation de ce dernier que le PAD de X _____ était parfaitement valable. Bien que la décision attaquée ne mentionne pas expressément cet arrêt, elle reconnaît qu'un PAD a été adopté dans ce secteur et examine la question de son influence sur l'instauration de zones réservées. A cet égard, elle retient en substance qu'un PAD valablement approuvé ne constitue pas une autorisation de construire et peut, en principe, être remis en question par l'instauration de zones réservées. Cette appréciation est conforme au droit. En effet, bien que le PAD constitue un instrument normatif d'aménagement local en ce sens qu'il s'agit d'un plan d'affectation spécial qui précise pour certaines parties du territoire communal des mesures particulières d'aménagement et qui règle dans le détail l'affectation du sol (cf. art. 12 al. 2 LcAT), l'on ne saurait retenir – et les recourants ne le soutiennent d'ailleurs pas – que les plans approuvés dans ce cadre seraient suffisamment détaillés pour admettre qu'ils possèdent déjà les éléments d'une autorisation préalable de construire et déploient les effets d'un permis autorisant les travaux (cf. AEMISEGGER / KISLING *in* AEMISEGGER *et al* [édit], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Bâle 2016, n° 79 *ad rem.* pré.). A cela s'ajoute que le simple octroi d'une autorisation de police ne crée pas de droits acquis (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n° 761, p. 266).

Ainsi, quand bien même les parcelles des recourants font partie d'un PAD, cela ne signifie pas que ce dernier ne peut pas être remis en question à l'occasion du travail de révision du PAZ et du RCCZ de la commune (cf. ACDP A1 21 160 du 8 avril 2022 consid. 2.3). Cela est d'autant plus vrai que ce PAD a été adopté en 2010, soit avant la modification partielle de la LAT du 15 juin 2012, acceptée en votation populaire le 3 mars 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, qui impose notamment une obligation légale de redimensionnement de la zone à bâtir (cf. art. 15 al. 2 LAT).

Il convient par ailleurs de noter que l'arrêt A1 16 206 de la Cour de céans n'a pas la portée que souhaiteraient lui donner les recourants. En effet, cette affaire concernait une demande d'autorisation de construire portant sur la réalisation de l'accès nord tel que défini dans le PAD adopté en 2010. A cette occasion, le grief de nullité formelle du PAD avait été écarté, ce qui signifie uniquement que la procédure pour adopter ce dernier s'était déroulée de manière conforme au droit. Quant au grief de nullité matérielle de ce plan, la Cour de céans s'était bornée à constater qu'un tel instrument d'aménagement était, sauf cas très exceptionnels, soumis au régime strict de l'annulabilité et qu'il n'avait pas été démontré qu'un éventuel défaut de prise en compte des intérêts de l'ISOS au moment de son adoption déboucherait sur un résultat non seulement contraire au droit matériel, mais également insoutenable ou insensé, notamment d'un point de vue paysager ou architectural. Cet arrêt a, au surplus, précisément refusé de se prononcer sur le caractère constructible ou non des parcelles du secteur, estimant que cela sortait du cadre du litige. Il n'a, *a fortiori*, aucunement analysé la validité matérielle du PAD par rapport au droit en vigueur au moment où l'arrêt a été rendu, à savoir au 24 juin 2021.

En conséquence, le Conseil d'Etat a suffisamment développé son raisonnement en lien avec l'existence d'un PAD pour répondre au grief soulevé, sans qu'une mention spécifique à l'arrêt A1 16 206 ne soit nécessaire. Partant, le grief est rejeté.

4. Dans un autre grief d'ordre formel, les recourants contestent la compétence du conseil municipal pour rendre la décision du 7 avril 2020. En effet, seule l'Assemblée primaire, soit le législatif communal, aurait la compétence pour prolonger une zone réservée au sens de l'article 19 alinéa 2 *in fine* LcAT.

4.1

4.1.1 L'article 27 LAT dispose que 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 (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2).

En Valais, jusqu'au 15 avril 2019, le droit cantonal prévoyait à l'article 19 alinéa 2 aLcAT que les zones réservées pouvaient être décidées par le conseil municipal pour une durée de deux ans, prolongeable jusqu'à un maximum de cinq ans par l'assemblée primaire. La révision partielle de la LcAT, deuxième étape, entrée en vigueur le 15 avril 2019, a porté la durée des zones réservées de compétence communale à cinq ans, durée

prolongeable de trois ans par décision de l'assemblée primaire. En outre, selon l'article T2-1 LcAT, disposition transitoire à cette révision partielle, les procédures déjà introduites auprès du Conseil d'Etat lors de l'entrée en vigueur de la modification du 9 septembre 2016 devaient être poursuivies selon l'ancien droit.

4.1.2 Une modification du droit peut justifier – notamment pour les motifs d'intérêt public qui ont motivé le changement du droit ou pour des motifs d'égalité de traitement – la révocation de décisions en force ayant des effets durables. Cette situation peut résulter aussi bien d'une modification législative ou réglementaire que, exceptionnellement, d'un changement général de pratique considéré comme admissible (ATF 143 II 1 consid. 5.1 ; 139 II 185 consid. 10.2.3 ; TANQUEREL, *op. cit.*, n° 951, p. 335).

4.2 En l'espèce, depuis la première décision de créer des zones réservées pour une durée de deux ans dès le 18 mai 2018, les circonstances se sont sensiblement modifiées. La révision de la LcAT entrée en vigueur le 15 avril 2019 a apporté diverses adaptations au régime applicable aux zones réservées et a notamment augmenté la durée pour laquelle ces dernières pouvaient être instaurées puisqu'elles peuvent désormais être définies par le conseil municipal pour une durée de cinq ans et prolongées de trois ans par décision de l'assemblée primaire (art. 19 al. 2 LcAT). Outre la modification de la LcAT, le nouveau PDc a également été approuvée par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019. A cet égard, la fiche de coordination C.1 (« *Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat* ») du nouveau PDc vise à assurer le dimensionnement adéquat des zones à bâtir, et plus particulièrement des zones à bâtir dévolues à l'habitat (à savoir les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales), ainsi qu'à déterminer le périmètre d'urbanisation. Elle fixe les principes et la marche à suivre pour les communes afin qu'elles se mettent en conformité avec les nouvelles exigences légales en matière d'aménagement du territoire.

Compte tenu de ces changements législatifs et dans l'optique de bénéficier entièrement des nouvelles possibilités offertes par la loi pour avancer dans son travail de révision globale de son PAZ et de son RCCZ, le conseil municipal a décidé de revenir sur sa décision d'instaurer des zones réservées pour une durée de deux ans seulement dès le 18 mai 2018. Il a dès lors révoqué cette décision pour la remplacer par celle du 7 avril 2020. Afin précisément de ne pas dépasser la durée totale de cinq pour laquelle il a la compétence de prononcer des zones réservées, il a limité la durée de sa seconde décision à trois ans.

En procédant de la sorte, le conseil municipal a agi conformément aux intérêts publics défendus tant par la modification de la LcAT et le nouveau PDc que par la modification de la LAT du 1^{er} mai 2014, à savoir la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. La révocation de la première décision et son remplacement par une nouvelle étaient donc tout à fait justifiés et le conseil municipal n'a aucunement prolongé la zone réservée au-delà de sa compétence.

Cette approche n'est pas non plus critiquable sous l'angle du droit transitoire. En effet, le dossier de mise à l'enquête publique et les oppositions concernant les zones réservées du 18 mai 2018 ont été transmis, pour traitement, au service compétent du Conseil d'Etat le 3 mai 2019, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la révision de la LcAT. L'article T2-1 LcAT ne trouve donc pas application, de sorte que la validité des zones réservées litigieuses et des décisions les instituant n'a pas à être examinée à l'aune de la durée d'une telle mesure selon l'ancien droit.

Partant, le conseil municipal était compétent pour rendre la décision du 7 avril 2020 et le grief est rejeté.

5. Les recourants soutiennent ensuite que, même en application du nouveau droit cantonal, le conseil municipal ne peut pas instaurer de zone réservée pour plus de cinq ans et que cette durée maximale est dépassée, le blocage ayant commencé à tout le moins le 18 mai 2018.

Ce raisonnement est erroné. En effet, la première décision créant des zones réservées sur le territoire communal a déployé ses effets du 18 mai 2018 au 14 mai 2020. Dès le 15 mai 2020, elle a été remplacée par la décision du conseil municipal du 7 avril 2020, laquelle instituait les zones réservées communales jusqu'au 15 mai 2023. Ainsi, même en cumulant la durée des zones réservées prévues par les deux décisions successives du conseil municipal, l'instauration de ces dernières du 18 mai 2018 au 15 mai 2023 reste inférieure à la limite de cinq ans. La collocation en zone réservée des parcelles concernées a ensuite été prolongée par décision du conseil général pour trois ans, comme le permet l'article 19 alinéa 2 LcAT. Si le blocage dont se plaignent les recourants dure désormais effectivement depuis plus de cinq ans, ce n'est donc plus sur la base des décisions du conseil municipal, mais sur celle du conseil général. Cet état de fait ne va pas non plus à l'encontre du droit fédéral, puisque l'article 27 alinéa 2 LAT prévoit précisément que le droit cantonal peut prolonger le délai de cinq ans prévu pour l'instauration des zones réservées. Le grief est, partant, rejeté.

6. Les recourants invoquent ensuite sommairement un abus de droit de la collectivité. Ils reprochent à la commune d'avoir attendu une année avant d'envoyer au Conseil d'Etat le dossier en lien avec la zone réservée litigieuse. Or, à les suivre, si la commune n'avait rien entrepris jusqu'au 15 avril 2019, date de l'entrée en vigueur de la révision de la LcAT, cela était de sa propre responsabilité.

A la limite du recevable sous l'angle de sa motivation, ce grief tombe également manifestement à faux. Les recourants perdent de vue que c'est en partie leur propre comportement qui a engendré ce délai. En effet, il ressort du dossier qu'à la suite de leur opposition du 18 juin 2018, des échanges d'écritures ont eu lieu entre le représentant des recourants et la commune, puis qu'une séance de conciliation s'est tenue le 23 novembre 2018. A la suite de cette dernière, l'opposition a été maintenue par courrier du 26 février 2019. Constatant que le dossier n'était pas complet pour l'adresser aux autorités cantonales dans la mesure où leur mandataire n'avait pas fourni toutes les procurations nécessaires pour attester de ses pouvoirs de représentation ainsi qu'un certificat officiel d'hérédité pour les membres de l'hoirie, la commune l'a interpellé sur ce point le 27 mars 2019. Finalement, ce n'est que le 24 avril 2019 que les documents requis ont été transmis à la commune. Cette dernière a ensuite, dès le 3 mai 2019, adressé le dossier au service compétent du Conseil d'Etat. Dans ces conditions, l'on ne saurait retenir que la commune est restée inactive et aurait tardé à transmettre le dossier de mise à l'enquête publique et les oppositions concernant les zones réservées du 18 mai 2028 de manière coupable. Partant, ce grief est également rejeté.

7. Dans un autre grief, les recourants se plaignent d'une absence d'intention concrète de planification de la commune. Ils se contentent toutefois d'émettre des réserves à ce sujet, expliquant ne pas savoir où se situe la commune dans l'avancement de ses travaux, ni ce qu'elle compte faire des parcelles placées dans la zone réservée litigieuse. Ce faisant, ils ne formulent aucune critique précise en lien avec l'existence d'un intérêt public justifiant l'instauration de la zone réservée. Ils ne contestent en tout cas pas que la zone à bâtir de la commune de S _____ est surdimensionnée. Il ressort en effet du dossier qu'elle présente un surplus théorique de zones à bâtir dévolues à l'habitat de 30.7 ha. Classée en catégorie B, la commune a donc l'obligation de prendre des mesures, comme par exemple l'instauration de zones réservées, afin de planifier l'utilisation des zones à bâtir dévolues à l'habitat existantes (terrains constructibles dans les 15 ans et terrains temporairement inconstructibles), conformément à l'article 15 alinéa 2 LAT (cf. PDc, fiche C.1).

L'on rappellera par ailleurs que l'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit. Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, ainsi que d'éviter que des projets de construction soient autorisés, alors que leur réalisation pourrait être préjudiciable aux objectifs d'une future planification. Il faut par conséquent 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. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'article 15 alinéa 2 LAT (arrêts du Tribunal fédéral 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1, 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.1 et 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1 ; ACDP A1 22 89 du 16 novembre 2022 consid. 6.2.1).

En l'occurrence, même si les recourants semblent penser que la commune n'a pas utilisé avec diligence le temps à disposition depuis sa décision d'instaurer une zone réservée en 2018, il apparaît en réalité que le travail de révision du PAZ et du RCCZ est en cours depuis plusieurs années. Cela ressort en effet du site web dédié au projet de révision mis en place par la commune (https://territoire-S_____.ch/) sur lequel se trouvent un calendrier des principales étapes de révisions, les plans-guides ainsi que l'information publique au sens de l'article 33 LcAT du 27 septembre 2022. Partant, il existe non seulement une nécessité de planifier, mais elle est également assortie d'une intention claire de la commune et d'actes concrets. Infondé, le grief doit donc être rejeté.

8. Dans un dernier grief, les recourants se plaignent d'une attitude contradictoire de la commune, en violation du principe de la confiance et de l'interdiction de la mauvaise foi. A les suivre, le conseil municipal ne pouvait pas « à la fois approuver un PAD en 2010, deux projets de dessertes routières en 2015 et plusieurs projets de construction dans la zone en question » pour ensuite la placer en zone réservée.

8.1 A teneur de l'article 5 alinéa 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'article 9 *in fine* Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 et les références citées). Le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les

assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela (1) que l'autorité qui a donné les renseignements soit compétente en la matière ou que le justiciable puisse, pour des raisons suffisantes, la considérer comme compétente, (2) que les renseignements fournis par l'autorité se rapportent à une affaire concrète touchant le justiciable, (3) que celui-ci n'ait pas pu se rendre compte facilement de l'inexactitude des renseignements obtenus, (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que le contexte juridique à ce moment-là soit toujours le même qu'au moment où les renseignements ont été donnés (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; 143 V 341 consid. 5.2.1 ; 141 I 161 consid. 3.1). Dans tous les cas, il faut que l'intérêt public à une stricte application de la loi ne prime pas l'intérêt personnel de l'administré à la protection de la confiance que lui a inspiré une assurance explicite de l'autorité ou un comportement de celle-ci (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; 129 I 161 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 précité consid. 5.1).

8.2 En l'occurrence, les recourants semblent estimer que l'approbation d'un PAD et de divers projets dans le secteur équivaut à une assurance implicite des autorités, laquelle aurait fait naître une confiance légitime dans l'idée que le quartier resterait constructible. Or, comme déjà rappelé, l'approbation d'un PAD ne constitue pas en soi une autorisation de construire et ne fonde pas non plus de droits acquis (cf. *supra* consid. 3.2). L'existence du PAD ne dispensent pas les recourants de déposer des demandes d'autorisation de construire pour réaliser leurs projets éventuels. L'on ne peut dès lors pas admettre qu'il ait fait naître une quelconque confiance digne de protection au sens de l'article 5 alinéa 3 Cst. De plus, l'approbation, qui date de 2010, est bien antérieure aux décisions de 2018 et 2020 d'instaurer des zones réservées. Elle ne saurait tenir en échec les autorités communales dans leurs devoirs de planification du territoire. Sans compter que, comme exposé au considérant 4.2 *supra*, la situation s'est modifiée depuis la date de cette approbation avec la révision de la LcAT et l'entrée en vigueur du nouveau PDc. Les recourants ne remettent pas en question ces éléments, si bien que les conditions de la protection de la bonne foi ne sont pas remplies. Partant, le grief est infondé.

9. Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

10.

10.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux (art. 88 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar), qui n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

10.2 Il n'est pas alloué de dépens à la commune, qui n'a pas invoqué de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant cette indemnité aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 22 204 du 24 août 2023 consid. 5.2).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de l'Association des propriétaires X _____ ainsi que de Z _____, A _____, B _____, C _____, Y _____, E _____, F _____, G _____, H _____, I _____, de la communauté héréditaire de feu J _____, composée de K _____, L _____ et M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____ et la R _____, solidairement entre eux.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jacques Fournier, avocat à Sion, pour les recourants, à Emmanuel Crettaz, avocat à Sierre, pour la commune de S _____, au Conseil d'Etat, à Sion, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Berne.

Sion, le 7 février 2024