

A1 21 160

**ARRÊT DU 8 AVRIL 2022**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges ; Léna Jordan, greffière *ad hoc* ;

**en la cause**

X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_, recourants

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, 1951 Sion, autorité attaquée, **ADMINISTRATION COMMUNALE DE A \_\_\_\_\_**, autre autorité

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 16 juin 2021

## Faits

**A.** X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ sont copropriétaires, à raison d'une demie chacun, de la parcelle n° xxx sise sur Commune de A \_\_\_\_\_, secteur B \_\_\_\_\_, au lieu-dit « C \_\_\_\_\_ », plan n° xxx, en zone de chalets de D \_\_\_\_\_ selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) adoptés par l'assemblée primaire de B \_\_\_\_\_ le 26 mars 1999 et homologués par le Conseil d'Etat le 7 juin 2000. La parcelle est également incluse dans le plan d'aménagement détaillé (PAD) « E \_\_\_\_\_ », adopté par la Commune le 24 novembre 2015, à la suite d'une mise à l'enquête publique du 5 octobre 2015. Les propriétaires possèdent également deux autres parcelles situées sur la même Commune, également au lieu-dit « C \_\_\_\_\_ ».

**B.** Le 13 décembre 2016, le conseil municipal de B \_\_\_\_\_, commune ayant fusionné avec F \_\_\_\_\_, G \_\_\_\_\_ et H \_\_\_\_\_ pour donner naissance, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 à la Commune de A \_\_\_\_\_, a créé des zones réservées pour une durée de deux ans n'incluant pas la parcelle n° xxx. Elles ont été publiées au Bulletin Officiel (B.O) n° xxx du xxx 2016 et avaient pour but de permettre une adaptation des plans d'affectation et de la réglementation y relative aux exigences de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Il était précisé qu'à l'intérieur de ces zones, rien ne pouvait être entrepris qui aille à l'encontre ou qui compromette la réalisation des nouvelles prescriptions. Elles ont ensuite été annulées avec effet immédiat par le nouveau conseil municipal de A \_\_\_\_\_, le 21 août 2018.

**C.** Le 1<sup>er</sup> février 2019, les époux X-Y \_\_\_\_\_ ont déposé une demande d'autorisation de construire pour un chalet composé de deux habitations en résidence principale. La demande a été publiée au Bulletin officiel (B.O) n° xxx du xxx 2019 et n'a suscité aucune opposition.

Le dossier a été transmis par la Commune à la Commission cantonale des construction (CCC) le 26 juin 2019, laquelle l'a transféré au différents services compétents pour préavis. Il ressort de la synthèse des prises de position du 3 septembre 2019 que seul le service du développement territorial (SDT) a délivré un préavis négatif, le 15 juillet 2019, pour la raison suivante : « *vu la localisation de la parcelle, en périphérie de la zone à bâtir en vigueur et à l'intérieur des réserves externes, il n'est pas certain qu'elle se situera dans le secteur correspondant aux besoins pour les 15 ans à venir, à définir par*

*la Commune. Dans ce contexte, nous devons donner un préavis négatif à ce projet, tant que le périmètre d'urbanisation n'est pas défini et tant que les zones réservées prévues dans la fiche de coordination C.1 ne sont pas rentrées en force. Si la Commune entend tout de même l'autoriser, elle devra notifier sa décision à l'Office fédéral du développement territorial selon le rapport d'approbation du Plan directeur cantonal par le Conseil fédéral (01.05.2019) et sur la base de l'art. 46 al. 2 [de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000, RS 700.1] OAT ».*

Une séance a eu lieu le 8 novembre 2019 entre les propriétaires et la Commune. Le contenu de cette discussion ne ressort pas du dossier. Par courrier 19 novembre 2019, la Commune a informé les propriétaires du préavis négatif rendu par le SDT et a demandé s'ils entendaient maintenir leur demande.

Le 4 décembre 2019, les époux X-Y \_\_\_\_\_ ont déclaré vouloir que leur requête soit traitée.

**D.** Par décision du 7 janvier 2020, notifiée le 29 mai 2020, le conseil communal a rejeté la demande de permis de construire. Il a précisé que la parcelle n° xxx était située aux abords immédiats du projet I \_\_\_\_\_ Sàrl et faisait partie du PAD « E \_\_\_\_\_ » adopté le 24 novembre 2015 par le conseil municipal de B \_\_\_\_\_. Or, les autorisations de construire accordées par la Commune pour le projet dit « J \_\_\_\_\_ » à I \_\_\_\_\_ Sàrl avaient été annulées par le Tribunal cantonal le 26 juin 2018 (ACDP A1 17 242), arrêt confirmé par le Tribunal fédéral le 4 novembre 2019 (arrêt 1C\_422/2018). Le projet présenté par les époux X- était, certes, conforme à l'affectation de la zone et le terrain était équipé et respectait les dispositions légales. Toutefois, compte tenu du préavis négatif du SDT et des réflexions communales en cours en vue du redimensionnement des zones à bâtir imposé par la LAT, la Commune se devait de ne pas autoriser de projet contribuant au mitage du territoire.

**E.** A l'encontre de cette décision, les époux X-Y \_\_\_\_\_ ont interjeté un recours administratif auprès du Conseil d'Etat le 30 juin 2020. Ils ont conclu principalement à sa réforme en ce sens que l'autorisation de bâtir leur soit délivrée, subsidiairement à son annulation et au renvoi de la cause à la Commune pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais. Dans un premier grief d'ordre formel, les recourants estimaient que la motivation du prononcé entrepris était lacunaire en ce sens que la Commune s'était contentée de se référer au préavis négatif du SDT sans autre explication et, en particulier, sans indiquer si elle entendait modifier l'affectation de la parcelle concernée lors de l'adoption des nouveaux plans de zone. Au fond, les recourants invoquaient une

violation des dispositions légales au motif que les conditions d'octroi de l'autorisation de construire étaient entièrement remplies, ce qui aurait dû conduire à l'admission de leur demande. Le prononcé entrepris était donc arbitraire dès lors qu'il restreignait leur droit de construire, sur une parcelle située en zone à bâtir, équipée et non classée dans la zone réservée. Ils précisait que leur parcelle serait bâtie dans les 15 années à venir et qu'ils entendaient y habiter dès la fin des travaux. Ils estimaient également qu'aucune pesée des intérêts n'avait été effectuée par la Commune, qui avait ainsi violé l'art. 3 OAT. Selon eux, la décision était aussi inopportune, dès lors que les autorités communales les avaient « rassurés » par leur attitude et leur auraient affirmé, lors du dépôt du projet, qu'elles ne voyaient pas d'incompatibilité, ce qui avait conduit les recourants à consentir à des frais supplémentaires pour l'élaboration des plans et dossier indispensables et des documents complémentaires. Ils estimaient avoir subi un préjudice pécuniaire. Enfin, ils considéraient que le refus de leur projet résultait d'une confusion des autorités, qui avaient procédé à un amalgame entre leur demande d'autorisation et le projet « J \_\_\_\_\_ ». Or, bien que situé sur des parcelles à proximité, ce dernier était un complexe hôtelier tandis que les recourants avaient pour but de bâtir un chalet d'habitation. Selon eux, leur parcelle resterait en zone à bâtir dans le futur, car elle remplissait tous les critères développés par la loi et la jurisprudence pour une telle zone. Elle était notamment située à proximité de la route cantonale et des transports publics et bien moins loin du centre du village que d'autres constructions et ne contribuait pas au mitage du territoire.

**F.** Les nouvelles zones réservées de la Commune, prévues pour une durée de cinq ans et sur une surface de 83.2 ha, ont été publiées aux B.O n° xxx et xxx des xxx et xxx septembre 2020. Le but poursuivi était de permettre, à l'intérieur de ces zones réservées, une adaptation des PAZ et de la réglementation y relative aux exigences de la nouvelle LAT. A l'intérieur de ces zones réservées, rien ne devait être entrepris qui aille à l'encontre ou qui compromette la réalisation des objectifs communaux et de l'établissement des plans. Elles incluaient la parcelle n° xxx, située dans le nouveau secteur xxx, lequel est décrit, dans la fiche explicative comme « *peu bâti, pas équipé, éloigné du centre de D \_\_\_\_\_* ». Le rapport explicatif de juin 2020, quant à lui, précise que « *le but des zones réservées décidées par le Conseil municipal de A \_\_\_\_\_ est l'intention d'aménager. Pour ce faire, la Commune définit des secteurs exactement délimités, pour une période déterminée, afin que soient menées les réflexions sur les mesures d'aménagement à prendre dans le futur PAZ, conformément aux exigences légales* ».

Les recourant ont formé opposition aux zones réservées publiées les xxx et xxx septembre 2020. Ils expliquaient ne pas s'opposer à l'instauration de telles zones en tant que telles, mais se plaignaient de remarques incomplètes et de critères évalués de manière peu objective. Le secteur xxx, où se situait leur parcelle, était très étendu et sa partie aval, contrairement à ce qui avait été retenu par la Commune, était entièrement équipée de par son accès direct à la route cantonale et était déjà en partie bâtie. La pente était idéale pour la construction.

**G.** Par décision du 16 juin 2021, le Conseil d'Etat a rejeté le recours, au motif qu'à la date du refus de l'autorisation, la parcelle n° xxx n'était, certes, pas encore en zone réservée, mais faisait déjà partie des secteurs que le conseil municipal voulait soumettre à une telle mesure, selon le préavis négatif du SDT et selon la validation de l'état des réflexions sur le redimensionnement des zones à bâtir du 19 décembre 2019. Le risque de mitage du territoire devait être évité, surtout depuis le refus des projets de l' \_\_\_\_\_ Sàrl, l'intervalle non bâti entre le centre de D \_\_\_\_\_ et la parcelle n° xxx étant, pour l'instant en tout cas, de dimensions assez importantes. Le refus de la Commune était donc justifié, celle-ci étant habilitée à refuser toute autorisation de construire dans cette portion de territoire non largement bâtie. Après avoir rappelé que les zones réservées ont pour but de garantir provisoirement la liberté de planification, l'autorité intimée relevait que, dans les cas où l'instauration d'une zone réservée était postérieure au dépôt du recours contre le refus d'autorisation de construire, la procédure était généralement suspendue. Une décision pouvait également être rendue, sous réserve d'une pesée d'intérêts. En l'occurrence, vu le caractère périphérique du secteur concerné et la nécessité d'étudier attentivement son maintien ou non en zone à bâtir, il y avait lieu de retenir une prépondérance de l'intérêt public de la Commune à conserver sa liberté de décision quant au nouveau régime d'affectation.

**H.** Par recours de droit administratif du 22 juillet 2021, X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ ont contesté dans la décision du Conseil d'Etat. Ils ont formulé les conclusions suivantes :

« *Principalement :*

1. *La décision du Conseil municipal de A \_\_\_\_\_ du 29 mai 2020 refusant l'autorisation de construire sur la parcelle n° xxx de la Commune de A \_\_\_\_\_ est réformée et l'autorisation de bâtir est délivrée.*

*Subsidiairement :*

1. *La décision du Conseil d'Etat du 16 juin 2021 rejetant notre recours est annulée.*

2. *La décision du Conseil municipal de A \_\_\_\_\_ du 29 mai 2020 refusant l'autorisation de construire sur la parcelle n° xxx de la Commune de A \_\_\_\_\_ est annulée.*
3. *Le dossier de la cause est renvoyé à la Commune de A \_\_\_\_\_ pour nouvelle décision octroyant l'autorisation de bâtir sur la parcelle n° xxx.*

*En tout état de cause :*

4. *Les frais de procédure sont mis à la charge de la Commune de A \_\_\_\_\_, subsidiairement à la charge de l'Etat ».*

Dans un premier grief d'ordre formel, les recourants se plaignent d'une constatation inexacte et incomplète des faits, sans pour autant indiquer à quels faits ils se réfèrent. Ils estiment ensuite que la construction d'un chalet sur leur parcelle ne contribuera en rien au mitage du territoire, car celle-ci est attenante à la route cantonale et est entièrement équipée. Les conditions d'octroi d'une autorisation de construire étaient donc réunies. Ils semblent également implicitement invoquer une violation du principe de la bonne foi, dans la mesure où ils auraient reçu l'assurance, de la part de la Commune, que leur projet respectait toutes les conditions légales. Enfin, ils contestent la pesée des intérêts effectuée par le Conseil d'Etat et estiment que la liberté de décision de la Commune n'est pas supérieure à leur droit d'user de leur terrain conformément à la loi, compte tenu du fait que leur parcelle n'a pas été classée en zone réservée, est bordée de deux bâtiments existants, est entièrement équipée et est peu pentue.

Le Conseil d'Etat s'est déterminé, par écriture du 18 août 2021, et a proposé le rejet du recours.

Le 10 septembre 2021, la Commune s'est également déterminée et a considéré avoir respecté les dispositions légales. Elle n'a toutefois pas pris de conclusions.

Ces deux écritures ont été transmises à X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ le 16 septembre 2021, sans susciter de réaction.

### **Considérant en droit**

**1.1** Le recours a été déposé en temps utile, par des parties ayant qualité pour recourir (art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]).

**1.2** Sa recevabilité est toutefois douteuse sous l'angle de sa motivation (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA). Les standards imposent, en effet, au recourant de discuter l'argumentation développée par la juridiction précédente afin de le débouter totalement ou partiellement. Un recours ne les respecte pas s'il omet de discuter les motifs du prononcé entrepris et se contente de réitérer devant le Tribunal des moyens formulés en des termes quasi semblables au libellé de ceux rejetés ou déclarés irrecevables dans ce prononcé (cf. ACDP A1 19 102 du 6 mai 2020 consid. 3.2). Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; ACDP A1 20 152 du 12 avril 2021 consid. 1.2).

En l'occurrence, l'écriture des recourants est en grande partie semblable au recours administratif du 30 juin 2020 interjeté auprès du Conseil d'Etat. La majorité des paragraphes formant la partie « droit » du mémoire, bien que dans un ordre différent, sont identiques, au mot près, au texte du premier recours et ne discutent d'ailleurs nullement du prononcé du Conseil d'Etat, mais de celui de la Commune. Or, la décision sur recours s'est substituée à celle du conseil municipal de A \_\_\_\_\_ en vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif (art. 47 et 60 al. 1 LPJA). Elle demeure ainsi seule attaquable céans.

Dès lors, l'unique grief recevable est le dernier paragraphe du recours, soit le n° 7, en p. 12, qui est le seul à contester la décision du Conseil d'Etat. Il en va de même pour les conclusions, seules étant recevables celles qui tendent à l'annulation du prononcé susmentionné. Il convient donc d'entrer en matière uniquement sur ces points.

**2.1** Faisant usage d'un droit que la loi leur reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), les parties ont sollicité l'édition par le Conseil d'Etat du dossier de la cause et par la Commune du dossier de l'autorisation de construire, du PAD et du dossier de

redimensionnement, daté de 2014, d'une zone de danger naturel d'avalanches dans laquelle se trouvait auparavant leur parcelle. Ils requièrent également que les plans de la première zone réservée déclarée par la Commune en 2016, puis annulée en 2018, soient produits.

**2.2** Garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger 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 145 I 167 consid. 4.1; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_119/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2).

**2.3** En l'espèce, le dossier complet de la cause a été produit par le Conseil d'Etat, lequel contient également le dossier communal, ce qui satisfait la demande des recourants. Quant au PAD, aux plans de la première zone réservée de 2016 et au dossier de redimensionnement de la zone de danger naturel d'avalanches de 2014, ils sont inutiles dans la mesure où ils ne visent pas à prouver des faits pertinents pour la présente cause. En effet, le fait que le terrain ne soit actuellement plus compris dans la nouvelle zone de danger d'avalanches et qu'il ne l'était non plus pas dans les premières zones réservées prévues par la Commune en 2016 résulte déjà du dossier. Quant au PADx

« E \_\_\_\_\_ », bien qu'adopté en 2015, il a également été remis en question par l'instauration des zones réservées, si bien qu'il n'est plus pertinent dans l'examen du présent dossier.

**3.** Le litige porte sur la légalité du refus de l'autorisation de construire pour le projet des recourants sur leur parcelle située, au moment de la décision, en zone de chalets de D \_\_\_\_\_. En 2019, la Commune a décrété des zones réservées incluant le terrain dont il est question. La conformité du projet à la nouvelle affectation sera donc examinée. Il y a également lieu de rappeler ici que la légalité et l'opportunité de la zone réservée en tant que telle, de même que son étendue, ne font pas l'objet du présent litige mais d'une procédure séparée. Cette question ne sera donc pas abordée par la Cour.

**3.1** En premier lieu, les recourants invoquent une violation du principe de la proportionnalité dans le cadre de la pesée des intérêts effectuée par le Conseil d'Etat. Selon eux, compte tenu du fait que leur projet respectait toutes les dispositions légales

en vigueur au moment de son dépôt et que la Commune leur avait donné plusieurs assurances quant à la faisabilité du projet, leur intérêt privé à la réalisation du chalet litigieux devait l'emporter.

**3.2** La recevabilité de ce grief est également douteuse, sous l'angle de sa motivation, en ce sens que les recourants se contentent d'opposer leur vision à celle de l'autorité, sans pour autant indiquer en quoi les motifs contenus dans la décision entreprise seraient contraire au droit (cf. *supra* consid. 1.1).

A supposer recevable, celui-ci devrait dans tous les cas être rejeté pour les motifs qui vont suivre.

**3.3** La garantie de la propriété, ancrée à l'art. 26 al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés – règle de l'aptitude –, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive – règle de la nécessité –, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis – règle de la proportionnalité au sens étroit (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_550/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.1 et les références).

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, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1 et les références).

**3.4** En l'espèce, dans le rapport explicatif du 2 juin 2020 concernant l'instauration des zones réservées décidées en 2019, la Commune indique que : « *Le but des zones réservées décidées par le Conseil municipal de A \_\_\_\_\_ est l'intention d'aménager. Pour ce faire, la Commune définit des secteurs exactement délimités, pour une période déterminée, afin que soient menées les réflexions sur les mesures d'aménagement à*

*prendre dans le futur PAZ, conformément aux exigences légales* ». La Commune doit ainsi notamment limiter les développements du parc immobilier sur le K \_\_\_\_\_ en favorisant en priorité l'assainissement du parc immobilier et la densification du tissu bâti existant (cf. objectif n° 6). Elle rappelle qu'à l'intérieur de ces zones réservées, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver la révision globale des PAZ (art. 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 [LcAT ; RS/VS 701.1]). Dans les zones réservées, les éventuelles nouvelles constructions, transformations, rénovations et agrandissements devront être compatibles avec les bases légales en vigueur, les plans et prescriptions de construction en vigueur, et prouver qu'ils n'entravent pas l'établissement des futurs plans.

Bien qu'il soit exact que la parcelle concernée est située au bord de la route cantonale et qu'il ressort du dossier qu'elle est équipée, il faut cependant souligner qu'elle est entourée de grandes zones restées vertes, ce qui peut être constaté par vue aérienne, et qu'elle se situe bien en périphérie du centre de D \_\_\_\_\_. Le secteur est également ceinturé par de grandes aires forestières, qui le bordent à l'est, au nord et au sud. A l'ouest, on trouve une bande de zone agricole qui le sépare du reste de l'ensemble bâti communal.

Il faut également relever que l'autorité de planification est confrontée à un surdimensionnement important de la zone à bâtir communale, ce que la fusion entre les Communes de F \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_ et H \_\_\_\_\_ n'a pas réglé. En effet, le SDT a calculé un surplus théorique à 15 ans de 77 ha pour les zones à bâtir communales (état au 24 mai 2017). Dans ces conditions, sans préjuger de l'affectation finale qui sera décidée pour ladite parcelle par la Commune, il n'est pas possible de retenir, comme l'exige l'art. 27 al. 1 2<sup>ème</sup> phrase LAT, que la construction d'un chalet d'habitation composé de deux logements n'entraverait en rien l'adaptation du plan d'affectation, respectivement sa réalisation effective.

Dès lors, l'intérêt public à une nouvelle planification l'emporte effectivement, sur l'intérêt privé des propriétaires à la délivrance d'un permis de construire. La mesure, soit le refus du permis de bâtir, était apte à atteindre le but poursuivi, à savoir la liberté de planification de la Commune et était nécessaire, aucune option réaliste moins incisive permettant de garantir le libre aménagement de la zone n'étant possible.

La critique est donc infondée.

**4.1** Compte tenu du fait que la mise en zone réservée a eu lieu après le dépôt du projet de construction par les recourants et après le premier refus de la Commune, quand bien

même celle-ci aurait tenu compte de ses intentions de planification dans cette première décision, il faut encore examiner si les autorités communales pouvaient tenir compte d'une zone réservée entrée en vigueur en cours de procédure de recours.

**4.2** En principe, la zone réservée étend ses effets aux projets de construction qui sont déposés après son adoption. Si et dans quelle mesure une zone réservée peut entraver une demande de construire déjà déposée, dépend en premier lieu du droit cantonal (Aemisegger et al [édit], Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, Bâle 2016 n° 57 ad art. 27 LAT). Selon l'art. 19 al. 1 LcAT, 2<sup>ème</sup> phrase, les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3). Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif : une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. 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 (ATF 136 I 142 consid. 3.2).

Il découle des art. 27 al. 1 LAT et 19 al. 1 LcAT que seuls sont exclus les projets en contradiction avec le nouvel aménagement prévu ou qui en compliquent (voire peuvent en 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<sup>e</sup> 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 du Tribunal fédéral 1C\_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 et les références).

**4.3** L'examen d'un projet de construction se fonde en règle générale sur le droit applicable au moment de l'autorisation de construire. 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 ; ACDP A1 16 9 du 4 février 2021, consid. 3.4).

**4.4** 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 définitives 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 la demande de permis de construire date de février 2019. 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<sup>er</sup> mai 2014. Eu égard à la situation particulière des parcelles concernées et à l'importance du surdimensionnement caractérisant la Commune de A \_\_\_\_\_, soit un surplus théorique à 15 ans de 77 ha (état au 24 mai 2017) calculé par le SDT pour les zones dévolues à l'habitat de cette commune (cf. rapport justificatif des zones réservées de juin 2020 précité), le maintien desdites parcelles en zone à bâtir devait apparaître comme très incertain, déjà en 2019.

Ensuite, l'intérêt public 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 « C \_\_\_\_\_ » est peu bâti et éloigné du centre, bien qu'il ne soit pas contesté que les deux parcelles adjacentes à celles des recourants, à l'est et à l'ouest, sont toutes deux construites. Il s'agit cependant de cas isolés au sein de la nouvelle zone réservée n° xxx, ce qu'une vue aérienne (cf. site <https://map.vsgis.ch>, orthophoto 2020, consulté le 30 mars 2022) permet aisément de confirmer. Le secteur est également entouré d'une zone agricole à l'ouest, ainsi que d'une grande surface d'aire forestière, à l'est, au nord et au sud.

En outre, dès réception du préavis du SDT, la Commune l'a transmis aux recourants et les a informés qu'une réflexion au niveau des autorités communales était en cours, par courrier du 19 novembre 2019. En effet, l'annulation, par le Tribunal cantonal des autorisations initialement accordée sur les parcelles voisines pour le projet « J \_\_\_\_\_ » et la confirmation par le Tribunal fédéral de cette décision, le 4 février 2019, a provoqué une première réflexion de la part de la Commune, laquelle a été encore poussée par le nouveau plan directeur cantonal (PDc) adopté par le Grand Conseil le 8 mars 2018 et approuvé par le Conseil Fédéral le 1<sup>er</sup> mai 2019. La fiche de coordination C.1 du PDc fixe les principaux critères de réexamen des plans d'affectation. Or, la Commune de A \_\_\_\_\_ est classée en catégorie C, en référence à la fiche C.1, compte tenu du surdimensionnement de sa zone à bâtir. Elle doit ainsi réduire ses zones dévolues à l'habitat.

La vocation de la parcelle à être bâtie même à court terme (15 ans) est remise en question par le projet de nouvelle planification. La Commune n'a pas encore décidé de la future affectation de la zone, ce qui implique, selon la jurisprudence et la doctrine précitée (cf. *supra* consid. 4.3), que soit la procédure pouvait être suspendue, soit une décision pouvait d'ores et déjà être rendue, moyennant une pesée des intérêts. Celle-ci ayant été effectuée de manière complète par le Conseil d'Etat (cf. *supra* consid. 3.4), il s'ensuit que délivrer un permis de bâtir pour le chalet concerné 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<sup>bis</sup> et b LAT). De plus, la Commune de A \_\_\_\_\_ est concernée par un surdimensionnement marqué de sa zone à bâtir, ainsi qu'une proportion de résidences secondaires bien supérieure à 20% (61.2% selon le relevé de l'année 2021). Il est donc d'autant plus nécessaire de permettre aux zones réservées adoptées de déployer leurs effets.

Par conséquent, c'est à bon droit que l'autorité inférieure a tenu compte des intentions de planification de la Commune dans le cadre du refus de permis de construire.

**5.1** Les recourants se plaignent encore, implicitement, d'une violation du principe de la bonne foi par la Commune, qui, après leur avoir donné l'assurance que leur projet était conforme aux dispositions légales, a refusé la délivrance de l'autorisation de construire.

**5.2** Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen 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. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore 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 que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2; 131 II 627 consid. 6; arrêt 2C\_398/2020 du 5 février 2021 consid. 6.1).

Dans le cadre de la jurisprudence relative aux comportements contradictoires de l'administration, autre aspect du principe de la bonne foi, le respect des règles de la bonne foi par l'administration doit être examiné selon des critères objectifs, indépendamment de la personne des agents en cause; aussi l'administration peut-elle être rendue responsable d'un comportement contradictoire, même si celui-ci est dû à des personnes différentes, au besoin à l'insu des unes et des autres (ATF 121 I 181 consid. 2a; arrêt 1C\_50/2020 précité consid. 8.1.2).

**5.3** En l'espèce, les recourants affirment avoir eu une entrevue avec L \_\_\_\_\_, employé du service des constructions de la Commune de A \_\_\_\_\_, en octobre 2018, soit avant le dépôt de leur projet. Selon eux, il leur aurait affirmé que leur parcelle n'était pas située en zone réservée, ni en zone de danger, qu'elle était attenante à la route cantonale, qu'elle était entièrement équipée, qu'elle ne présentait pas une grande déclivité, qu'elle était entourée de chalets situés plus en périphérie de la zone à bâtir que leur projet et que la station était bien desservie par les transports publics.

D'une part, il faut souligner qu'aucune preuve de cette entrevue ne figure au dossier de la Commune et que les recourants n'ont pas non plus apporté de pièces ou proposé d'éléments concluants à cet égard. D'autre part, quand bien même cette rencontre aurait bien eu lieu, les époux X-Y \_\_\_\_\_ n'affirment nullement que l'employé communal leur aurait indiqué qu'un permis de construire leur serait délivré. D'après la liste contenue dans le recours des informations qui leur auraient été communiquées, il s'agit simplement de renseignements qui ressortent du plan d'affectation. Quoi qu'il en soit, L \_\_\_\_\_, en tant qu'employé communal, n'est pas l'autorité compétente en matière de décision d'autorisation de construire. Il s'agissait, au contraire, du conseil communal, ce que les recourants ne pouvaient ignorer, ceux-ci possédant par ailleurs deux autres

parcelles construites sur la Commune, dans le même secteur de D \_\_\_\_\_ (cf. déclaration non datée des recourants figurant dans le dossier communal en réponse à la lettre du 26 février 2019). Ils ont donc, selon toute vraisemblance, déjà dû avoir à faire avec l'autorité communale compétente en matière de constructions. Dès lors qu'aucune assurance concrète n'a été délivrée par l'autorité compétente de la Commune, celle-ci n'a pas violé le principe de la bonne foi.

Ce grief doit donc également être rejeté.

**6.** En définitive, le recours doit être rejeté dans la faible mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**7.** Les recourants, qui succombent, supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice qu'il convient de fixer, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]). Ils n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

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

1. Le recours est rejeté, dans la faible mesure de sa recevabilité.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_.
3. Il n'est pas accordé de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion et à la Commune de A \_\_\_\_\_, à A \_\_\_\_\_.

Sion, le 8 avril 2022