

A1 23 143

**ARRÊT DU 1<sup>ER</sup> JUIN 2024**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier,

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître Daniel Udry, avocat, 1950 Sion

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS**, autorité attaquée, et **CONSEIL COMMUNAL DE Y** \_\_\_\_\_, autre autorité, représenté par Maître Laurent Schmidt, avocat, 1951 Sion

(Aménagement du territoire ; zone réservée communale)

recours de droit administratif contre la décision du 21 juin 2023

## Faits

**A.** X \_\_\_\_\_ (ci-après : le propriétaire) est propriétaire de la parcelle n° xxx1 (xxx2 m<sup>2</sup>), plan n° yyy1, de la Commune de Y \_\_\_\_\_ (A \_\_\_\_\_).

La parcelle supporte l'hôtel B \_\_\_\_\_, exploité par l'entremise de l'entreprise individuelle du propriétaire sise à Y \_\_\_\_\_, dont la raison de commerce est « X \_\_\_\_\_ » (xx-xx-xx1) et qui a pour but l'« [e]xploitation de l'Hôtel B \_\_\_\_\_ ». Localisé à la C \_\_\_\_\_, l'hôtel se situe à proximité immédiate du centre de la station. Selon le plan d'affectation des zones (PAZ), le règlement intercommunal sur les constructions (RIC) et les avenants et annexes au règlement intercommunal sur les constructions (ARIC), votés en assemblée primaire le xx.xx1 1998 et homologués par le Conseil d'Etat le xx.xx2 1998, le bien-fonds est colloqué en zone 3 (« *Zone de l'ordre dispersé / Densité 0,50* »), régie par les art. 38.1 ss RIC.

**B.** En séance du 16 mars 2021, le Conseil communal a décidé la création de « *zones réservées instaurées en matière d'hébergement touristique organisé* » incluant notamment la parcelle n° xxx1.

La zone réservée a été mise à l'enquête publique par avis au Bulletin officiel (B.O.) n° xx1 du xx.xx1 2021. Le but poursuivi était de permettre la mise en œuvre du Plan directeur cantonal (PDc), révisé et partiellement approuvé par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> mai 2019, singulièrement sa fiche B.2 intitulée « *Hébergement touristique* », approuvée quant à elle le 27 avril 2020. Le dossier mis à l'enquête contenait en particulier le rapport à l'intention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans exigé par l'art. 47 OAT (ci-après : le rapport 47 OAT), daté du 2 avril 2021. Ce document mentionnait en bref que la mesure visait à garantir l'adaptation du PAZ à l'évolution récente de la LAT, de la LRS, de la LcAT et du PDc. S'agissant de ce dernier, le rapport 47 OAT relevait que, sur la base de la fiche B.2 précitée, les autorités communales entendaient remédier à la baisse continue du nombre d'établissements hôteliers et de lits marchands dans la commune, en particulier par leur transformation en logements destinés principalement aux résidences secondaires. Le but était également de maintenir, voire de développer les établissements d'hébergement organisés (rapport 47 OAT, pp. 2 s.).

L'enquête publique a notamment suscité l'opposition de l'hôtel B \_\_\_\_\_ le 3 mai 2021, au motif que les zones réservées ne poursuivaient pas d'intérêt public, que la mesure était de surcroît disproportionnée, violait la liberté économique des administrés

concernés et qu'elle procédait d'une inégalité de traitement entre les divers propriétaires d'hôtels.

**C.** Le 12 mai 2023, les communes D \_\_\_\_\_, E \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ ont soumis à l'information publique durant 30 jours le Projet de plan directeur intercommunal de développement territorial (ci-après : PPDi). Le même jour, la commune de Y \_\_\_\_\_ a soumis à l'information publique durant 30 jours l'Avant-projet de plan dans le cadre du réexamen du plan d'affectation des zones (ci-après : APPAZ) qui prévoit d'affecter la parcelle n° xxx1 en zone d'activités touristiques.

**D.** Par décision du 21 juin 2023, expédiée le 26 juin 2023 aux différents intervenants, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable l'une des oppositions formées à l'encontre des zones réservées décidées le 16 mars 2021 et levé les autres oppositions, dont celle de l'hôtel B \_\_\_\_\_. En substance, cette décision confirme de manière générale la validité des zones réservées litigieuses (décision, pp. 2 à 4), avant d'examiner et de rejeter les griefs de l'hôtel B \_\_\_\_\_ (décision, pp. 6 à 8).

**E.** Le 28 août 2023, l'hôtel B \_\_\_\_\_ a interjeté un recours de droit administratif contre cette décision, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens. En bref, il invoque derechef l'absence d'intérêt public à l'instauration des zones réservées pour divers motifs, ainsi que la violation des principes de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et dénonce le fait que la zone réservée entraverait indûment sa liberté économique.

Le 20 septembre 2023, le Conseil d'Etat s'est déterminé sur le recours, concluant à son rejet, sous suite de frais. Le 9 octobre 2023, le Conseil communal a pour sa part mis en doute la qualité pour agir de l'hôtel B \_\_\_\_\_, faute pour l'établissement de disposer de la personnalité juridique. Sur le fond, il estime les griefs mal fondés, de sorte qu'il a également conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

Le 20 octobre 2023, l'hôtel B \_\_\_\_\_ s'est déterminé sur la seule problématique de la qualité pour agir. Confirmant que X \_\_\_\_\_ était seul propriétaire de la parcelle n° xxx1, il a néanmoins relevé que ce dernier, titulaire de la raison individuelle qui exploite l'hôtel B \_\_\_\_\_, était intervenu dès le début de la procédure au nom de l'hôtel. Dans ces conditions, il serait excessivement formaliste de nier la qualité pour agir de X \_\_\_\_\_, ce qui contreviendrait au surplus au principe de la bonne foi et à l'interdiction de la *reformatio in pejus* (art. 79 al. 1 LPJA).

Transmise au Conseil d'Etat et au Conseil communal, cette détermination n'a pas suscité de réaction de leur part.

F. Par courrier du 21 mars 2024, le Tribunal a informé les participants à la procédure que les PPDi, l'APPAZ et les documents y relatifs, produits par la Commune dans une affaire connexe, étaient versés au dossier de la présente cause.

### **Considérant en droit**

1. D'emblée, il convient de statuer sur la qualité pour recourir de l'hôtel B \_\_\_\_\_, contestée par le Conseil communal au motif que l'hôtel n'a pas d'existence juridique et que seul X \_\_\_\_\_ est touché par la décision entreprise en tant qu'unique propriétaire de la parcelle n° xxx1.

1.1 Bien que de nature procédurale, la capacité d'être partie et celle d'ester en justice sont régies par le droit de fond et constituent des préalables à l'examen de la qualité pour recourir (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_587/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.2, 1C\_359/2013 du 14 novembre 2013 consid. 2.1 et 1C\_359/2013 du 14 novembre 2013 consid. 2.1). Dépourvue de personnalité juridique, l'entreprise individuelle ne dispose pas de la capacité d'ester en justice ni, par voie de conséquence, de celle d'être partie à la procédure, mais se confond avec la personne physique qui en est la titulaire (arrêts du Tribunal fédéral 2C\_602/2018 du 16 septembre 2019 consid. 1.2, 6B\_218/2018 du 13 juin 2018 consid. 2 et 2C\_684/2015 du 24 février 2017 consid. 1.2.1). Un recours déposé par le titulaire d'une raison individuelle est donc irrecevable (arrêts du Tribunal fédéral 5A\_504/2023 du 8 novembre 2023 consid. 1), sous réserve d'une éventuelle rectification (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_112/2022 du 17 février 2022 consid. 2.1).

Conformément à la jurisprudence, une rectification dans la désignation des parties est uniquement possible lorsque tout risque de confusion est exclu (*ibid.* ; v. ég. ATF 142 III 782 consid. 3.2 et 131 I 57 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_736/2010 du 23 février 2012 consid. 1.2). Par ailleurs, les faits résultant du registre du commerce librement consultable en ligne (<https://www.zefix.ch>) sont réputés notoires (cf. ATF 149 I 91 consid. 3.4 et 143 IV 380 consid. 1.1.1).

1.2 En l'espèce, il résulte du site Internet du registre du commerce (consulté pour la dernière fois le 24 mai 2024) que X \_\_\_\_\_ est titulaire de l'entreprise individuelle « X \_\_\_\_\_ » qui exploite l'Hôtel B \_\_\_\_\_ sis à C \_\_\_\_\_ à Y \_\_\_\_\_.

Ainsi, X \_\_\_\_\_ était seul habilité, en sa qualité de propriétaire de la parcelle n° xxx1, à former opposition, respectivement déposer un recours de droit administratif à l'encontre des zones réservées litigieuses et non l'hôtel qu'il exploite. Cela étant, cette erreur était évidente et n'a, de fait, pas échappé au Conseil d'Etat qui a bien considéré que X \_\_\_\_\_ avait formé opposition. Dans la partie consacrée à l'opposition de « l'Hôtel B \_\_\_\_\_ (M. X \_\_\_\_\_) », la décision attaquée précise en effet que ce dernier, en tant que « *propriétaire-hôtelier* », est touché par la zone réservée, si bien qu'il dispose de la qualité pour recourir (décision entreprise, p. 6). Eu égard à l'évidence de cette informalité, le Tribunal ne discerne pas – et le Conseil communal n'allègue du reste pas – que la rectification de la partie recourante dans la présente procédure induirait un quelconque risque de confusion. Il convient dès lors de rectifier la désignation des parties en conséquence.

**2.** Pour le reste, le Tribunal de céans est compétent pour connaître du recours – nonobstant la teneur de l'art. 19 al. 4 LcAT qui dispose que le Conseil d'Etat statue comme unique instance cantonale sur les oppositions non liquidées (ACDP A1 18 214 du 2 avril 2019 consid. 6 et A1 03 199 du 18 mars 2004 consid. 1b) –, qui a de surcroît été déposé en temps utile et conformément aux exigences légales (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

**3.** Préalablement à l'examen des griefs matériels, il est nécessaire de rappeler les contours juridiques de la zone réservée.

**3.1** L'art. 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, la disposition fédérale est mise en œuvre à l'art. 19 LcAT.

**3.2** L'établissement d'une zone réservée constitue une restriction à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) des administrés concernés par la mesure (ATF 113 la 362 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_9/2023 du 1<sup>er</sup> décembre 2023 consid. 3.1 ; ACDP A1 22 11 du 6 octobre 2022 consid. 5.3). Aussi n'est-elle admissible que pour autant que les conditions fixées à l'art. 36 Cst. soient réunies. Elle doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (*ibid.*). Ce dernier 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 (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1, 135 I 233 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_9/2023 du 1<sup>er</sup> décembre 2023 consid. 3.1).

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. La nécessité d'aménager peut porter sur le redimensionnement de la zone à bâtir, mais également sur la modification de l'affectation et du degré d'utilisation à l'intérieur de celle-ci (RUCH, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n° 31 ad art. 27 LAT). La zone réservée garantit ainsi aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, en évitant que des projets de construction n'entraient cette liberté. 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 l'art. 15 al. 2 LAT, puis du plan directeur cantonal. La zone réservée constitue la première étape de ce processus obligatoire. En général, cette dernière satisfait l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité, puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 2.1 et les nombreuses références, 1C\_9/2023 du 1<sup>er</sup> décembre 2023 consid. 3.2 et 1C\_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.1.1). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_410/2022 précité consid. 2.1 *i.f.* et 1C\_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.4).

Au stade de l'instauration de la zone réservée, il est prématuré pour un propriétaire de se plaindre du fait que sa parcelle aurait été englobée à tort dans la zone réservée, motif pris qu'elle répondrait aux caractéristiques de la zone à bâtir définie par l'art. 15 LAT. Les réflexions sur l'affectation définitive de la parcelle et, plus largement, sur le sort du secteur concerné, doivent en effet être menées séparément, dans le cadre de la révision du plan d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_576/2020 précité consid. 4.4.1 ; ACDP A1 22 11 du 6 octobre 2022 consid. 7.2). Il est vrai qu'une zone réservée ne peut être instaurée pour permettre l'introduction d'une mesure contraire à la LAT. Au moment où elle est instaurée cependant, la réflexion sur le sort définitif à donner à un secteur n'a généralement pas abouti, puisque la mesure sert précisément à suspendre toute intervention sur l'état existant, dans l'attente de la planification élaborée dans le détail et

selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà. Aussi n'est-ce que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite. Cela revient à limiter l'examen du bien-fondé d'une modification de l'affectation des terrains litigieux à la vraisemblance (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.1 et 1C\_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2 ; ACDP A1 22 11 précité consid. 7.2).

**3.3** Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_545/2022 du 21 novembre 2023 consid. 7.1 et 1C\_534/2022 du 21 novembre 2023 consid. 3.1). L'autorité compétente bénéficie de surcroît d'une grande liberté dans le choix de recourir à l'instrument de la zone réservée eu égard à la formulation potestative des art. 27 al. 1 LAT et 19 al. 1 LcAT (v. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_212/2022, 1C\_271/2022 du 30 mars 2023 consid. 3.1.2) et au fait que ce choix dépend largement de l'appréciation des circonstances locales (art. 2 al. 3 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.6). Dans ces conditions, l'autorité de recours s'impose une certaine retenue lorsqu'elle contrôle le bien-fondé d'une zone réservée, sans contrevenir de la sorte à l'art. 33 al. 3 let. b LAT en vertu duquel une autorité de recours au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (ATF 119 la 321 consid. 5a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_114/2023 du 21 mars 2024 consid. 3.3 *i.f.* et les références citées ; ACDP A1 23 128 du 25 mars 2024 consid. 3.1).

**4.** Dans son premier grief, le recourant soutient que ni la nécessaire réduction de la zone à bâtir communale (art. 15 al. 2 LAT), ni la révision de la délimitation de zones d'activités touristiques (art. 24a LcAT) ne relèvent d'un intérêt public suffisant pour justifier les zones réservées litigieuses, contrairement à ce qu'on retenu les autorités précédentes. L'intéressé subdivise son moyen en quatre branches qui seront examinées successivement.

**4.1** Le recourant estime tout d'abord que l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT) ne serait en l'occurrence pas pertinente, dans la mesure où le surdimensionnement de la zone à bâtir n'aurait aucun lien avec la problématique des hôtels existants. Au surplus, la plupart des parcelles concernées par les zones réservées, dont celle du recourant, seraient déjà bâties et donc non susceptibles d'être dézonées.

D'emblée, le Tribunal relève qu'il est erroné d'affirmer que les deux problématiques précitées seraient totalement étrangères. En effet, l'affectation d'une surface comprise dans une zone d'habitation à une zone de tourisme et de loisirs est susceptible d'avoir une incidence sur le dimensionnement de la zone à bâtir communale, dès lors que les critères de comptabilisation de ces deux types d'affectation dans le total général des surfaces à bâtir diffèrent (sur cette question, Directives techniques sur les zones à bâtir du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication du 17 mars 2014, ch. 3 et 4, pp. 4 ss ; v. ég. Rapport d'examen de la fiche B.2 de l'Office fédéral du développement territorial ARE du 8 avril 2020, p. 13). Il n'est cependant pas nécessaire d'approfondir cette question, puisque le besoin de modification résultant de la mise en œuvre de la fiche B.2 du PDc consacrée à l'hébergement touristique suffit à justifier les zones réservées querellées (cf. *infra* consid. 4.2).

**4.2** Concernant la fiche B.2 du PDc, le recourant affirme que l'objectif d'encouragement économique qu'elle contient n'implique pas le maintien de la structure hôtelière existante, mais exige d'accompagner son évolution, en particulier en permettant la transformation des petits établissements non viables – à l'instar de l'Hôtel B \_\_\_\_\_ – en résidences secondaires. Cette opinion s'appuie sur le rapport du Département de l'économie, de l'énergie et du territoire intitulé « *Stratégie de développement pour l'hébergement touristique* », rédigé à l'attention du Conseil d'Etat en 2013 (ci-après : le rapport 2013) et cité dans la fiche B.2, qui préciserait que la clientèle actuelle recherche avant tout des appartements de vacances et non plus des lits hôteliers. En outre, les mesures de coordination prévues par la fiche B.2 concerneraient avant tout les formes innovantes d'hébergement touristique de grande dimension (plus de 10'000 m<sup>2</sup>) et non pas les petits établissements hôteliers existants.

A titre liminaire, on rappellera que le PDc est contraignant pour les autorités communales (art. 9 al. 1 LAT) et qu'il a une portée programmatique. Il se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire. La planification directrice montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences en regard de l'organisation du territoire souhaitée (ATF 143 II 276 consid. 4.1). Dans ce contexte, la fiche B.2 mentionne expressément que les communes « *examinent les possibilités d'exploitation des structures existantes, identifient les principaux hôtels situés aux endroits stratégiques et définissent des mesures pour les protéger (p.ex. définition de zones hôtelières)* » (fiche B.2, p. 4, let. e). De même, les communes doivent

« *prom[ouvoir] l'hôtellerie [...] en définissant les mesures pour y parvenir (p. ex. analyse des réserves à bâtir et adaptation des outils d'aménagement du territoire, création de zones réservées, [...] ».*

Le recourant lit ainsi inexactement la fiche B.2 lorsqu'il prétend qu'elle « *ne vise que le soutien économique des structures hôtelières existantes et non pas leur maintien en tant que tel* ». Au contraire, les autorités communales pouvaient à bon droit considérer qu'une modification du PAZ dans le domaine de l'hébergement touristique s'avérait nécessaire à l'aune de la fiche B.2, en particulier vu la disparition d'un nombre considérable d'établissements hôteliers sur le territoire communal au cours des dernières années, circonstance qui aurait impacté négativement l'économie locale (rapport 47 OAT, p. 2). Dans ces conditions, c'est également avec raison que le Conseil d'Etat a confirmé la décision entreprise, motif pris que la mise en œuvre de la fiche B.2 imposait d'adapter la planification, ce qui constituait un intérêt public suffisant pour justifier les zones réservées (décision attaquée, p. 7).

Par souci d'exhaustivité, le Tribunal ajoute qu'il est tout aussi erroné d'affirmer que la fiche B.2 porterait essentiellement sur certaines formes d'hébergement de grande dimension et ne serait par conséquent pas pertinente s'agissant de petits établissements hôteliers. Cette fiche vaut pour tous les hébergements touristiques, mais rappelle simplement que les grands projets qui ont un impact important sur le territoire et l'environnement doivent être coordonnés dans le PDC en vertu du droit fédéral (art. 8 al. 2 LAT) et énonce les modalités qui leur sont applicables (p. ex. « *Conditions à respecter pour la coordination réglée* », cf. fiche B.2, p. 5). Au vu de sa portée programmatique, il revient par ailleurs aux autorités communales de concrétiser dans le détail la fiche B.2 et, ainsi, de décider les mesures à prendre *in casu* pour les différents types d'établissements. C'est précisément ce qu'a fait la Commune de Y \_\_\_\_\_ en l'occurrence.

Enfin, la fiche B.2 n'évoque pas la transformation des petits hôtels non viables en résidences secondaires, contrairement à ce que suggère le recourant. Tel est en revanche le cas du rapport 2013 qui préconisait effectivement de telles transformations à l'avenir, mais seulement « *dans certaines conditions* » à préciser dans une législation d'exécution (rapport 2013, mesure 13, p. 57). Sur ce point, le rapport n'est plus guère pertinent, puisque ces transformations sont, dans les communes connaissant comme en l'espèce un taux de résidences secondaires de plus de 20 %, désormais soumises aux conditions posées par le droit fédéral en la matière (LRS, singulièrement son art. 8). Or, l'art. 3 LRS autorise les cantons, respectivement les communes, à édicter des

dispositions qui limitent davantage la construction et l'utilisation de logements que la LRS (v. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_323/2022 du 9 mai 2023 consid. 5.2). De telles restrictions peuvent résulter de la mise en œuvre de mesures de construction ou de planification, comme par exemple l'instauration d'une zone hôtelière (PFAMMATTER, in *Zweitwohnungsgesetz [ZWG] – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung [ZWV]*, 2<sup>e</sup> éd., 2021, n° 28 ad art. 8 ZWG). Ainsi en va-t-il naturellement des zones réservées litigieuses qui ont précisément pour objectif d'éviter les transformations d'hôtels dans l'attente de l'adaptation du PAZ favorisant le maintien et le développement d'établissements d'hébergement organisés (cf. rapport 47 OAT, pp. 3 et 5), ce que ne prohibe pas l'art. 27 LAT (cf. BODEVIN, *Les « hôtels » en droit public de la construction*, Lex Weber – Lex Koller – LAT, thèse 2021, nos 271 ss). En d'autres termes, quand bien même la transformation des établissements concernés serait légalement possible, voire même souhaitable, les zones réservées litigieuses n'en seraient pas moins conformes au droit.

**4.3** C'est encore en vain que le recourant reproche à l'autorité précédente de n'avoir pas traité ses griefs visant le rapport 47 OAT. S'il est vrai que le Conseil d'Etat ne s'est pas spécifiquement exprimé à ce sujet, il ressort clairement de sa décision qu'il a considéré que la critique était infondée, ce qui ne peut qu'être confirmé pour les motifs qui suivent.

Le fait que l'art. 1 al. 2 let. b<sup>bis</sup> LAT, mentionné au ch. 3.2 intitulé « *Intérêt public* », serait, selon le recourant, trop vague pour justifier les zones réservées litigieuses n'est pas pertinent. Comme on l'a vu, la mesure repose non seulement sur cette disposition générale, mais avant tout sur la fiche B.2 consacrée à l'hébergement touristique. Certes faut-il concéder au recourant que la démonstration de l'intérêt public sous-jacent – savoir le besoin de modifier le PAZ – ressort en réalité moins du paragraphe consacré spécifiquement à cette problématique (cf. rapport 47 OAT, p. 5, ch. 3.2), que de ceux relatifs à la justification des zones réservées (cf. rapport 47 OAT, pp. 2 s., ch. 2). Ce constat n'a toutefois aucune incidence. Outre que le rapport 47 OAT constitue un tout qui doit être lu dans son ensemble, il n'a de surcroît pas échappé au recourant que la mesure était fondée sur la fiche B.2, ce dernier ayant vainement contesté cette appréciation (cf. *supra* consid. 4.2). Pour les mêmes raisons, il n'est pas davantage déterminant que le rapport 47 OAT se réfère prétendument à la LcAT de manière générale, la fiche B.2 étant suffisante à cet égard.

Par ailleurs, lorsqu'il affirme que la disparition des établissements hôteliers n'aurait aucun effet économique sur la population indigène, à l'inverse de ce que retient le rapport

47 OAT, le recourant oppose en réalité sa propre appréciation, sans l'étayer d'aucune manière. Impropre à remettre en cause l'appréciation contraire des autorités précédentes, cette opinion se révèle quoi qu'il en soit erronée, tant il est vrai que leur disparition a un impact sur les emplois qui en dépendent directement (personnel des établissements) ou indirectement dans d'autres secteurs économiques (services et commerces ; *etc.* ; cf. rapport 47 OAT, p. 2). La diminution du chiffre d'affaires touristique pour la station de Y \_\_\_\_\_ a du reste été évaluée à environ 140 millions en 20 ans, étant précisé que « *les dépenses des hôtes logeant dans les autres types d'hébergement à plus faible taux d'occupation, tels que les résidences secondaires, n'arrivent pas à compenser [cette] perte* » (cf. PPDi, p. 50).

**4.4** Le recourant déplore enfin l'absence de critères permettant à l'autorité communale de refuser des projets de transformation d'hôtels existants, ou de dispositions transitoires destinées à régir de telles demandes. Cela ouvrirait la voie à des décisions arbitraires.

La critique est manifestement mal fondée. D'une part, le critère permettant de refuser un éventuel projet est clair. Il s'agit de son éventuelle contrariété à la planification future envisagée, ce qui résulte expressément de l'art. 27 LAT (« *A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation* »), mais également du ch. 4 du rapport 47 OAT, intitulé « *Effet des zones réservées* ». Un régime transitoire spécifique n'apparaît d'autre part pas nécessaire, dès lors que l'art. 41 LC dispose déjà que le traitement d'une demande peut être suspendu si, bien que le projet apparaisse conforme à la législation, il se révèle contraire à un projet de modification du plan d'affectation ou du RCCZ.

**4.5** En définitive, la décision entreprise ne prête pas le flanc à la critique en retenant, sur la base de la fiche B.2, qu'il existe un besoin de modifier le PAZ en matière d'hébergement touristique. Contrairement à ce que soutient le recourant, ceci constitue un intérêt public suffisant pour justifier les zones réservées.

**5.** Dans son second grief, le recourant dénonce la violation de plusieurs principes constitutionnels.

**5.1** Il invoque tout d'abord le non-respect de chacun des trois critères du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst). En effet, la zone réservée ne serait « *pas du tout apte à produire l'effet escompté d'un soutien économique aux différentes formes d'hôtellerie* » (règle de l'aptitude), d'autres solutions moins incisives permettraient le maintien du tissu hôtelier de la région (règle de la nécessité) et il n'y aurait enfin pas de

rapport raisonnable entre le sacrifice exigé de sa part et l'intérêt public en jeu (principe de la proportionnalité au sens étroit).

Cette argumentation tombe à faux pour deux raisons. En premier lieu, le raisonnement du recourant repose ici encore sur la prémisse erronée que la zone réservée poursuivrait un but de soutien économique aux établissements hôteliers. Tel n'est toutefois pas le cas, puisqu'elle tend principalement à la mise en œuvre la fiche B.2 du PDC par la révision des zones d'activités touristiques du PAZ (sur cette question, cf. *supra* consid. 4.2). La décision entreprise le mentionne d'ailleurs lorsqu'elle expose que les zones réservées sont aptes à garantir la mise en conformité de la planification communale avec le PDC, la LAT et la LRS, qui favorisent le maintien et le développement d'établissements organisés.

En second lieu, le recourant perd de vue que la jurisprudence considère en principe qu'une zone réservée respecte le principe de la proportionnalité lorsqu'elle préserve la liberté de planification de l'autorité compétente (cf. *supra* consid. 3.2). Or, tel est bien le cas en l'espèce, étant entendu que la parcelle du recourant supporte un établissement hôtelier qui pourrait être concerné par la révision de la zone d'activités touristiques dans le PAZ à venir. Cela ressort non seulement de la décision entreprise mais également de l'APPAZ qui envisage effectivement d'affecter la parcelle à la zone précitée. Dans ce contexte, on ne voit guère quelle autre mesure moins incisive serait à même de garantir à l'autorité planificatrice la marge de manœuvre nécessaire à la révision du PAZ. Le recourant l'affirme pour sa part de manière abstraite, sans néanmoins détailler les éventuelles mesures de substitution. Ce faisant, il échoue à démontrer la violation de la règle de la nécessité. Vu la nature temporaire de la mesure incriminée, son intérêt privé à disposer librement de sa parcelle ne l'emporte enfin pas sur l'intérêt public à la modification du PAZ.

**5.2** Au sujet de la liberté économique (art. 27 Cst.), le recourant reconnaît qu'elle peut devoir céder le pas devant l'intérêt public à la réduction de la zone à bâtir. Contrairement à ce que retient la décision attaquée, il nie cependant que tel soit le cas en l'espèce, dès lors que les zones réservées ne serviraient pas à garantir la réduction de la zone à bâtir, si la diminution de celle-ci se révèle en définitive justifiée.

Entre autres conditions, une restriction à la liberté économique doit nécessairement être justifiée par un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.). Or, à l'instar de ce qui a déjà été mentionné à ce sujet, la réduction du surdimensionnement de la zone à bâtir ne constitue pas l'objectif principal des zones réservées litigieuses, celles-ci étant imposées par le

besoin d'adaptation du PAZ à la fiche B.2 du PDc (cf. *supra* consid. 4.1 s.). Légitime pour les motifs déjà exposés, cet intérêt public s'avère suffisant pour justifier la restriction dénoncée, ce qui prive le grief de toute portée.

**5.3** En dernier lieu, le recourant se prévaut d'une inégalité de traitement (art. 8 Cst.), motif pris que certains établissements hôteliers n'auraient pas été inclus dans les zones réservées.

D'emblée, le Tribunal relève qu'il est douteux que le simple fait de mentionner le nom de certains établissements hôteliers sis sur le territoire communal à l'appui de la critique, sans les localiser, ni exposer en quoi leurs situations seraient comparables, satisfasse au devoir de motivation tel qu'il résulte des art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA.

Cela étant le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite en matière de planification (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). En outre, le rapport 47 OAT précise que les zones réservées s'étendent exclusivement sur les territoires pouvant faire l'objet d'une nouvelle zone d'activités touristiques au sens de l'art. 24a LcAT « *ou d'une transformation d'hôtels existants nécessitant examen au sens de la fiche B.2 du PDc* » (p. 5). Bien que le recourant conteste la viabilité de son hôtel à l'avenir, il n'en demeure pas moins qu'il était toujours exploité au moment où la décision d'instaurer la zone réservée a été prise. Il n'était par ailleurs pas exclu qu'il puisse faire l'objet d'une demande de transformation, ce que confirme au demeurant le contenu du mémoire de recours. Partant, les conditions précitées justifiant l'inclusion de la parcelle dans la zone réservée étaient manifestement réunies.

Sur la base des informations contenues dans la réponse du Conseil communal, que le recourant ne conteste du reste pas, l'hôtel D \_\_\_\_\_ n'était plus exploité depuis la fin août 2020, tandis que la G \_\_\_\_\_ et le H \_\_\_\_\_ étaient fermés depuis plusieurs années. En d'autres termes, l'autorité communale a considéré comme « *existants* » au sens de la fiche B.2 et du rapport 47 OAT, les établissements encore exploités, ce qui n'apparaît pas insoutenable ; le recourant ne soutient d'ailleurs pas le contraire. L'exemple du I \_\_\_\_\_ est quant à lui hors de propos, puisque situé sur le territoire d'une commune voisine. Le recourant ne conteste enfin pas que le J \_\_\_\_\_ est un établissement organisant des camps de vacances, dont les caractéristiques ne sont pas comparables à celles d'un hôtel. En l'absence de situation comparable, c'est en vain que le recourant argue d'une inégalité de traitement.

**6.** A la lumière des considérants qui précèdent, les zones réservées poursuivent un intérêt public légitime, à savoir le besoin de réviser du PAZ concernant les zones

d'activités touristiques conformément à la fiche B.2 du PDc. La parcelle n° xxx1 est de plus susceptible d'être concernée par cette révision, étant entendu qu'elle supporte un hôtel encore exploité à ce jour. Les conditions étaient ainsi réunies pour l'englober dans la zone réservée, une transformation de l'établissement étant de nature à compromettre l'objectif de planification poursuivi.

Dans ces circonstances, le recours doit être rejeté (art. 60 al. 1 LPJA par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. e LPJA).

7. Succombant, le recourant supportera un émolument de justice fixé, 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 LTar). Pour les mêmes motifs, il n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). A juste titre, le Conseil d'Etat ne conclut pas à l'allocation de dépens, contrairement au Conseil communal. Ce dernier n'expose toutefois aucun motif particulier justifiant de déroger à la règle selon laquelle aucune indemnité n'est, en règle générale, allouée aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA). L'indemnité sollicitée lui est par conséquent refusée.

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

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Daniel Udry, avocat à Sion, pour X \_\_\_\_\_, à Maître Laurent Schmidt, avocat à Sion, pour la Commune de Y \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 1<sup>er</sup> juin 2024