

A1 24 86

**ARRÊT DU 11 JUIN 2024**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier,

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, et **Y** \_\_\_\_\_, recourantes, représentées par Maître Jean-Claude Perroud, avocat, 1002 Lausanne

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS**, autorité attaquée, et **COMMUNE DE Z** \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître Christian Voide, avocat, 1951 Sion

(Aménagement du territoire)

recours de droit administratif contre la décision du 21 février 2024

## Faits

**A.** Au début des années 2000, les autorités communales de Z \_\_\_\_\_ ont entamé la révision du plan d'affectation et des zones (PAZ) et du règlement d'application relatif à la police des constructions (RCC), tous deux adoptés par l'Assemblée primaire les xx.xx1 et xx.xx2 1979 et approuvés par le Conseil d'Etat le 15 avril 1981 (ci-après : la planification de 1981).

Mis à l'enquête publique par parution au Bulletin officiel (B.O.) du xx.xx3 2013, les PAZ et RCC révisés ont suscité de nombreuses oppositions, dont celle de la X \_\_\_\_\_ et de Y \_\_\_\_\_ (ci-après conjointement : le A \_\_\_\_\_).

Par décision du 3 mars 2015, le Conseil municipal de Z \_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil municipal) a levé les oppositions. Sur proposition de ce dernier, l'Assemblée primaire a adopté les PAZ et RCC révisés (ci-après : la planification de 2015) par décision du 26 mars 2015. Les documents en question ont été déposés publiquement pendant 30 jours, ce qui a fait l'objet d'une publication au B.O. du xx.xx4 2015.

**B.** Le 4 mai 2015, le A \_\_\_\_\_ a recouru contre ces décisions auprès du Conseil d'Etat.

Le 26 novembre 2015, le Conseil municipal a transmis au Conseil d'Etat la requête d'homologation des PAZ et RCC.

Par avis publié au B.O. du xx.xx5 2021, le Conseil d'Etat a informé la population qu'il envisageait d'apporter des modifications à la décision de l'Assemblée primaire du 26 mars 2015, tant s'agissant du PAZ que du RCC révisés.

Par décision du 10 novembre 2021, le Conseil d'Etat a partiellement admis le recours administratif du A \_\_\_\_\_ et modifié le PAZ et le RCC en conséquence. Il a également, par décision du même jour, homologué les PAZ et RCC avec certaines modifications, réserves et charges.

**C.** Le 7 janvier 2022, le A \_\_\_\_\_ a saisi le Tribunal cantonal d'un recours de droit administratif à l'encontre des décisions du 10 novembre 2021, enregistré sous le numéro de cause A1 22 9. Contestant les critères appliqués pour le dimensionnement de la zone à bâtir, ainsi que la zone d'affectation différée et les zones bloquées, le A \_\_\_\_\_ concluait – à titre principal – comme suit :

« Les deux décisions du Conseil d'Etat du 10 novembre 2021 (statuant sur le recours et homologuant le PAZ et le RCCZ révisés) sont annulées, tout comme les décisions inférieures de l'Assemblée primaire et du Conseil municipal, le dossier étant retourné à la commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants (redimensionnement approprié de la zone à bâtir). »

A la demande des autorités et eu égard à la complexité de la cause A1 22 9, les délais impartis pour le dépôt des mémoires de réponse ont été prolongés à plusieurs reprises. Dans ce contexte, le Conseil municipal a, par courrier du 27 novembre 2023, informé le Tribunal qu'il entendait proposer à l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023 de renoncer à la révision du PAZ et du RCC, respectivement à la procédure introduite par avis du xx.xx3 2013 et, ainsi, retirer la demande d'homologation y relative. Il ajoutait qu'en cas d'acceptation, les procédures de recours à l'encontre des PAZ et RCC révisés deviendraient sans objet. La suspension de toutes les procédures de recours y relatives était par conséquent requise jusqu'au 15 janvier 2024, requête à laquelle le Tribunal cantonal a fait droit le lendemain.

Dans le journal communal B \_\_\_\_\_ n° xx1 du mois de décembre 2023 (ci-après : le journal communal), le Conseil municipal a informé la population des raisons l'ayant poussé à proposer de renoncer à la planification de 2015. Distribué à tous les ménages de la commune, ce document a en outre été soumis à la consultation des administrés sur le site Internet communal. En bref, il rappelait l'historique de la procédure de révision en cours ainsi que les difficultés rencontrées, mais exposait également le risque de non-conformité de la planification de 2015 au droit fédéral actuel et le fait qu'elle ne permettrait quoi qu'il en soit pas la réalisation de projets communaux majeurs et d'intérêt public. Le document contenait encore une liste des arguments militant en faveur d'un abandon de la procédure, soit notamment – selon le A \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ – le surdimensionnement résiduel (14 ha) de la zone à bâtir homologuée par le Conseil d'Etat. Le journal communal expliquait clairement qu'en cas d'acceptation de la proposition, la procédure de révision serait reprise *ab ovo* et que des mesures seraient décidées afin de sécuriser le traitement des demandes d'autorisation de construire jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle planification.

**D.** Le 15 janvier 2024, le Conseil municipal a informé le Tribunal cantonal que l'Assemblée primaire avait, le 19 décembre 2023, accepté la proposition précitée et sollicitait le classement des procédures de recours pendantes, devenues sans objet. En annexe figurait l'extrait du procès-verbal de la décision de l'Assemblée primaire et le préavis rédigé à son attention par le Conseil municipal le 6 septembre 2023.

Le 16 janvier 2024, le A \_\_\_\_\_ a transmis au Tribunal cantonal une copie du courrier qu'il adressait le même jour au Conseil d'Etat, aux termes duquel il mettait en doute la faculté pour les autorités communales de retirer la demande d'homologation sur laquelle le Conseil d'Etat avait déjà statué le 10 novembre 2021. Le A \_\_\_\_\_ sollicitait quoi qu'il en soit le constat, par le Conseil d'Etat, de la nullité de la décision de l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023, motif pris que son élaboration ne respectait pas les art. 33 ss LcAT. Subsidiairement, il sollicitait que sa requête de nullité soit traitée comme un recours administratif à l'encontre de cette même décision.

**E.** Le 30 janvier 2024, le Conseil municipal a informé le Tribunal qu'il avait décidé l'instauration de zones réservées dans sa séance du 24 janvier 2024 et procédé à la publication de cette décision dans le B.O. du xx.xx6 2024. Ce courrier était accompagné d'une copie du dossier intégral y relatif, comprenant notamment le rapport justificatif prévu par l'art. 47 OAT (ci-après : le rapport 47 OAT), qui indique en particulier que suite à l'abandon de la planification de 2015, le Conseil municipal « *travaille sur la révision de son plan d'affectation des zones et de son règlement pour tenir compte, de manière appropriée, de l'exigence légale découlant en particulier de l'art. 15 LAT [...]* » (rapport 47 OAT, p. 2). Ce document précise encore que ces zones réservées ont pour but de garantir la planification en cours de révision (*ibid.*).

**F.** Invité à prendre position sur les nouveaux éléments versés au dossier, le Conseil d'Etat a indiqué prendre acte de la décision de l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023, s'en remettant à justice quant à la question de savoir si les procédures pendantes contre la planification de 2015 conservaient ou non un objet.

**G.** Le 21 février 2024, le Conseil d'Etat a statué sur la requête en constatation de la nullité et le recours administratif subsidiaire du 16 janvier 2024.

Sous l'angle des droits politiques, il a relevé que le A \_\_\_\_\_ ne disposait pas de la qualité pour recourir contre la décision de l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023. Sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire, il a considéré que, du point de vue matériel, les dispositions applicables à l'adoption, la modification, la révision ou l'abrogation des plans et règlements (art. 33 ss LcAT) n'étaient pas applicables à la décision de l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023. Un recours à l'encontre de la planification de 2015 étant de surcroît pendant devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat estimait qu'il ne lui revenait pas de se prononcer à cet égard. Sur cette base, il ne pouvait « *donner une suite favorable ni à la demande de constat de nullité de la décision, ni à la demande d'annulation de celle-ci* ».

H. Le 12 avril 2024, la X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ (ci-après : les recourantes) ont saisi le Tribunal cantonal d'un recours de droit administratif dirigé contre cette décision, dont elles sollicitent la réforme en ce sens que la nullité de la décision de l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023 est constatée, subsidiairement que cette décision est annulée. A titre plus subsidiaire encore, elles concluent à l'annulation de la décision entreprise et au renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Suite à la transmission du recours le 22 avril 2024, les autorités précédentes ont produit leurs dossiers. Le 1<sup>er</sup> mai 2024, la commune a conclu à l'irrecevabilité du recours, respectivement à son rejet, sous suite de frais et dépens.

Le 3 juin 2024, les recourantes ont encore étayé leur argumentation et persisté dans leurs conclusions.

### **Considérant en droit**

1. Le recours a été déposé dans le délai de 30 jours (art. 46 al. 1 LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. b LPJA) et respecte les autres exigences formelles applicables. Il émane par ailleurs de la X \_\_\_\_\_ et de Y \_\_\_\_\_ qui disposent de la qualité pour recourir contre la décision entreprise dans la mesure où cette dernière statue sur leurs requêtes en constatation de la nullité du 16 janvier 2024, valant subsidiairement recours administratif.

1.1 A l'instar des recourantes, le Tribunal souligne d'emblée que la formulation sibylline et particulièrement brève de l'acte du 21 février 2024 ne prive pas ce dernier de son caractère décisionnel.

Il résulte en effet de cet acte que le Conseil d'Etat a déclaré le recours irrecevable sous l'angle des droits politiques. Sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire, il a indiqué qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer à ce sujet, dès lors que la planification de 2015 faisait actuellement l'objet de procédures de recours pendantes devant le Tribunal cantonal, ce qui ne peut qu'être assimilé à une irrecevabilité sur ce point également.

Par ailleurs, si le Conseil d'Etat s'est également déclaré incompétent pour statuer sur la requête en constatation de la nullité tirée du non-respect des art. 33 ss LcAT, il n'en a

pas moins motivé le rejet sur le fond en expliquant que ces dispositions n'étaient pas applicables à l'abandon d'une planification révisée non entrée en vigueur en raison de recours pendants, comme en l'espèce. Par cette argumentation, certes brève mais néanmoins suffisante, l'autorité précédente a donc bien écarté le motif de nullité avancé par les recourantes. Cela prive de toute portée le grief de déni de justice formulé à cet égard par les intéressées (cf. recours, p. 10).

**1.2** On relèvera enfin que l'absence de mention des voies de droit constitue une informalité sans incidence sur la qualification matérielle de décision. Ce d'autant moins que les recourantes, assistées d'un mandataire professionnel spécialisé, ont recouru dans le délai et auprès de la bonne autorité, si bien qu'elles n'en ont subi aucun préjudice et ont pu soumettre la décision du 21 février 2024 au contrôle du Tribunal de céans.

**2.** A titre liminaire, le Tribunal constate que la décision entreprise déclare à bon droit le recours administratif irrecevable sous l'angle des droits politiques. Dans la mesure où l'intéressée confirme cependant avoir attaqué la décision de l'Assemblée primaire sous l'angle de la seule violation du droit de l'aménagement du territoire et non des droits politiques, cette question était et demeure sans pertinence, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de s'y attarder.

**3.** S'agissant de la recevabilité du recours administratif fondé sur la violation du droit de l'aménagement du territoire, les recourantes reprochent à l'autorité précédente de n'avoir « *pas véritablement examiné [leur] qualité pour recourir* ».

**3.1** Selon elles, la qualité pour recourir contre la décision du 19 décembre 2023 devait leur être reconnue sur la base de l'art. 12 al. 1 let. b LPN, les conditions y relatives étant réunies, à savoir l'existence d'une décision prise dans l'accomplissement d'une tâche fédérale (art. 2 LPN) susceptible de porter atteinte aux intérêts de la nature et du paysage.

Dans ce contexte, les recourantes rappellent que la jurisprudence considère qu'un nouveau classement en zone à bâtir constitue l'exécution d'une tâche fédérale. Elles estiment par ailleurs que tel devrait également être le cas du redimensionnement d'une zone à bâtir surdimensionnée, puisque l'art. 15 LAT est, depuis sa révision, directement applicable et ne nécessite plus de concrétisation cantonale. Enfin, comme déjà jugé par le Tribunal fédéral, les mesures de planification qui éluderaient les art. 24 ss LAT relèveraient également de l'exécution d'une tâche fédérale.

Or, affirment les recourantes, la décision du 19 décembre 2023 abrogerait en l'occurrence la planification de 2015 et (re)mettrait en vigueur la planification de 1981. Des terrains qui en avaient pourtant été exclus en 2015 seraient par conséquent à nouveau rendus constructibles, ce qui équivaldrait à un nouveau classement en zone à bâtir justifiant l'application de l'art. 12 al. 1 let. b LPN. Il en irait de même du maintien du surdimensionnement communal auquel aboutirait l'abandon de la planification de 2015 et la (re)mise en vigueur du plan de 1981. Ce faisant, la Commune aurait en effet *« modifié sa planification d'affectation, sans pour autant réduire ses zones à bâtir qui, en application de l'art. 15 LAT, devaient pourtant être réduites »*.

**3.2** Le raisonnement des recourantes ne peut être suivi pour deux motifs au moins, qui seront abordés successivement.

**3.3** En premier lieu, la décision du 19 décembre 2023 n'a en réalité aucune incidence directe sur la procédure de révision, faute de déployer les effets qu'entendait lui attribuer l'Assemblée primaire et que lui prêtait le Conseil municipal dans sa proposition de vote.

Pour le comprendre, il faut se référer au libellé de la décision en question : *« Par 253 oui contre 31 non, l'Assemblée primaire a décidé de renoncer à la Révision du Plan d'affectation des zones et du Règlement des constructions et des zones (respectivement la procédure en cours sur dite révision, introduite par avis du xx.xx3 2013 au Bulletin officiel) et ainsi, de retirer la demande d'homologation y relative »*. Comme le soutiennent les recourantes, il en résulte que l'Assemblée primaire a, par cette décision, entendu revenir sur (révoquer) sa décision du 26 mars 2015 adoptant la planification de 2015, d'une part, et retirer la demande d'homologation subséquente, d'autre part.

**3.3.1** S'agissant du premier volet, on rappellera que la décision du 26 mars 2015 a fait l'objet de plusieurs recours administratifs, dont l'un déposé par le A \_\_\_\_\_. Débouté par décision du Conseil d'Etat du 10 novembre 2021, le A \_\_\_\_\_ a porté la cause devant le Tribunal de céans en déposant un recours de droit administratif le 7 janvier 2022 (cause A1 22 9).

Dans ces circonstances, c'est à raison que les recourantes considèrent que l'Assemblée primaire ne pouvait plus revenir, le 19 décembre 2023, sur sa décision du 26 mars 2015. En effet, en vertu de l'effet dévolutif complet du recours de droit administratif (art. 72 LPJA et 60 LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 LPJA), le Tribunal de céans est désormais, c'est-à-dire depuis sa saisine, seul compétent pour statuer sur la validité de la décision en question, sans possibilité pour l'Assemblée primaire de l'annuler de son propre chef. Cette dernière ne pouvait en outre plus se prévaloir de l'art. 57 LPJA qui

tempère l'effet dévolutif en autorisant « l'autorité inférieure [à] procéder à un nouvel examen de la décision attaquée » (al. 1) et, cas échéant, à rendre une nouvelle décision (al. 2). En raison de l'effet dévolutif toujours, la décision désormais attaquée dans la cause A1 22 9 est celle du Conseil d'Etat du 10 novembre 2021, qui s'est substituée à celle du 26 mars 2015. Pour les mêmes raisons, l'autorité inférieure dans cette procédure est bien le Conseil d'Etat et non plus l'Assemblée primaire.

**3.3.2** Le « retrait » de la demande d'homologation décidé dans le second volet de la décision du 19 décembre 2023 n'était pas plus efficace.

Selon la loi cantonale, après adoption du plan d'affectation et du règlement par l'Assemblée primaire, le conseil municipal transmet ces documents au Conseil d'Etat pour homologation (art. 38 LcAT). Cette transmission saisit donc le Conseil d'Etat et marque le début de la procédure (non contentieuse) d'homologation. Bien que connexe aux éventuelles procédures de recours à l'encontre de la décision d'adoption de la planification et de levée des oppositions dont le Conseil d'Etat pourrait également être saisi en vertu de l'art. 37 LcAT, la procédure d'homologation n'en demeure pas moins autonome et suit ses propres règles. Il en résulte que le Conseil d'Etat intervient dans la procédure d'homologation comme autorité de première instance sur requête du conseil municipal et non comme autorité de recours.

Or, lorsque la saisine d'une autorité dépend d'un acte de l'administré, ce dernier peut naturellement l'en dessaisir par un retrait de sa requête (MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 2011, p. 291). Il ne peut toutefois le faire que tant et aussi longtemps que l'autorité n'a pas statué sur sa requête. Une fois la décision rendue, elle déploie ses effets selon les principes usuels applicables aux actes administratifs et l'éventuel retrait de sa requête par l'administré demeure sans incidence sur la validité de cette décision. Cas échéant, l'intéressé devra user des voies de droits (ordinaires ou extraordinaires) à sa disposition s'il souhaite revenir à la situation prévalant avant le prononcé de la décision en cause. Le même raisonnement vaut évidemment lorsque, comme en l'espèce, une autorité communale requiert d'une autorité cantonale le prononcé d'une décision d'approbation.

Pour ces motifs, l'Assemblée primaire ne pouvait donc pas retirer sa requête d'homologation le 19 décembre 2023, le Conseil d'Etat ayant déjà statué à cet égard le 10 novembre 2021. Tout au plus aurait-elle pu en solliciter la reconsidération par le Conseil d'Etat, possibilité dont elle a toutefois été privée suite au dépôt de plusieurs recours de droit administratif à l'encontre de la décision d'homologation. Ici encore, en

vertu de l'effet dévolutif (cf. *supra* consid. 3.3.1), seul le Tribunal de céans est désormais compétent pour statuer sur la validité de la décision d'homologation, sous réserve d'une modification de cette dernière par le Conseil d'Etat, conformément à l'art. 57 LPJA.

**3.3.3** A la lumière de ce qui précède, la décision du 19 décembre 2023 n'a pas déployé les effets escomptés ; elle n'a entraîné ni la révocation de la décision d'adoption du 26 mars 2015, ni le retrait – plus précisément l'interruption – de la procédure d'homologation. En d'autres termes, elle n'a eu aucun effet juridique direct sur la planification de 2015 ou, de manière plus générale, sur l'aménagement du territoire communal. Elle n'a, en particulier, pas induit de nouveau classement en zone à bâtir, ni de réduction insuffisante de cette dernière, pas plus qu'elle n'a conduit à éluder les dispositions de la LAT. Faute d'avoir été rendue dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, cette décision ne pouvait être attaquée par le A \_\_\_\_\_ qui ne disposait pas de la qualité pour recourir en application de l'art. 12 al. 1 let. b LPN, contrairement à ce qu'il soutient.

**3.3.4** Si la décision du 19 décembre 2023 n'était pas susceptible de déployer les effets contraignants voulus par l'Assemblée primaire et le Conseil municipal, elle n'en était pas pour autant dénuée de tout effet.

Lorsqu'une autorité dont la décision a fait l'objet d'un recours modifie *lite pendente* cette dernière alors que l'effet dévolutif ne lui permet plus de le faire, sa nouvelle décision (modifiée) s'interprète en effet comme une requête en ce sens, adressée à l'instance de recours (ATF 133 V 530 consid. 2, 130 V xx1 consid. 4.2 et arrêt du Tribunal fédéral 2C\_391/2022 du 4 août 2023 consid. 1.2.4).

Il en va ainsi de la décision du 19 décembre 2023. Insusceptible de révoquer la décision d'adoption du 26 mars 2015 et d'interrompre la procédure d'homologation en raison de l'effet dévolutif, cette décision ne peut s'interpréter que comme une requête adressée par l'Assemblée primaire au Tribunal cantonal, tendant à l'admission des recours de droit administratif interjetés à l'encontre des décisions du 10 novembre 2021 et le renvoi du dossier aux autorités communales pour reprendre *ab ovo* la procédure de révision. Seul ce moyen procédural permettrait en effet d'aboutir au résultat « *décidé* » par l'Assemblée primaire le 19 décembre 2023. Partant, il incombera au Tribunal de céans d'examiner la portée de cette requête dans le cadre des procédures de recours pendantes à l'encontre de la planification de 2015, cette problématique excédant en effet le cadre du présent litige.

**3.3.5** Malgré ce qui précède, le Tribunal relève que c'est à bon droit que le Conseil municipal a convoqué l'Assemblée primaire pour se déterminer sur la renonciation à la planification de 2015. En vertu du principe de séparation des pouvoirs, le Conseil municipal n'aurait en effet pas été habilité à décider l'abandon de la planification et proposer de ce chef au Tribunal de céans l'admission des recours pendants à l'encontre de la révision de la planification décidée par l'Assemblée primaire, sans l'approbation préalable de cette dernière.

**3.4** En second lieu et bien que les développements qui précèdent suffisent à sceller le sort du recours, le Tribunal constate que même si la décision du 19 décembre 2023 avait effectivement interrompu les procédures de révision et d'homologation, comme semblent le penser à tort les recourantes, ces dernières n'auraient pas davantage disposé de la qualité pour recourir sur la base de l'art. 12 LPN.

**3.4.1** En vertu de l'art. 26 al. 3 LAT, l'approbation des plans d'affectation par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire. Elle a un effet constitutif, ce qui implique que tant qu'elle n'est pas elle-même entrée en force, les prescriptions du plan d'affectation qui doivent être approuvées sont inapplicables (ATF 135 II 22 consid. 1.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_370/2022 du 19 juin 2023 consid. 2.2 ; TANQUEREL et RUCH, in Commentaire pratique LAT : Planification l'affectation, 2016, n° 27 ad art. 21 LAT et nos 44 et 45 ad art. 26 LAT ; v. ég. BOUCHAT, L'effet suspensif en procédure administrative, thèse, 2015, nos 390 ss et 400 ss). En d'autres termes, l'absence de caractère exécutoire de la décision d'approbation résultant de l'effet suspensif d'un recours empêche l'entrée en vigueur de la planification approuvée (arrêt du Tribunal fédéral 1A.169/2000, 1P.287/2000 du 10 octobre 2000 consid. 7b ; ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n° 309 ). Quant à l'abrogation de l'ancienne planification, elle intervient – implicitement ou explicitement – au moment de l'approbation de la nouvelle planification qui la remplace (RUCH, *op. cit.*, n° 24 ad art. 26 LAT) ou, plus précisément vu ce qui précède, au moment où la décision d'approbation devient exécutoire.

En Valais, l'approbation (art. 26 LAT) prend la forme d'une décision d'homologation par le Conseil d'Etat (art. 18 LCo et 38 LcAT). A l'instar de toute décision, cette dernière devient exécutoire lorsqu'elle n'est plus attaquantable par un moyen de droit, lorsque celui-ci n'a pas d'effet suspensif ou que l'effet suspensif lui a été retiré (art. 36 LPJA). Faute de dispositions spéciales dans la LcAT, le recours contre la décision d'homologation bénéficie de l'effet suspensif automatique (art. 51 LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. d LPJA), de sorte que l'homologation n'est pas exécutoire tant et aussi

longtemps que l'une des autres hypothèses de l'art. 36 LPJA n'est pas réalisée (dans le même sens, cf. arrêt sur l'effet suspensif dans la cause ACDP A1 12 100, p. 5).

En l'occurrence, la décision d'homologation du 10 novembre 2021 a fait l'objet d'un recours de droit administratif interjeté par les recourantes. Actuellement toujours pendant (cause A1 22 9), il bénéficie de surcroît de l'effet suspensif, faute de retrait par la loi ou le Tribunal de céans. La décision d'homologation n'étant de ce fait pas exécutoire, la planification de 2015 n'est pas entrée en vigueur à ce jour. Pour les mêmes motifs, la planification de 1981 n'a pas été abrogée. *A contrario*, cela signifie qu'à la supposer effective, l'interruption de la procédure de révision et d'homologation litigieuse ne conduirait pas à l'abrogation de la planification de 2015, pas plus qu'elle n'entraînerait la (re)mise en vigueur du plan de 1981.

En d'autres termes, même si la volonté de l'Assemblée primaire s'était concrétisée par le prononcé de la décision du 19 décembre 2023, la planification communale en vigueur n'en aurait pas été modifiée, que ce soit dans le sens d'un nouveau classement ou d'une réduction insuffisante de la zone à bâtir. Elle n'aurait pas davantage éludé les dispositions sur l'aménagement du territoire, puisque l'Assemblée primaire a, au contraire, renoncé à la planification de 2015 moyennant la reprise *ab ovo* de la procédure de révision en vue de l'adoption d'une nouvelle planification conforme à la LAT. Le seul fait que la décision du 19 décembre 2023 ne le mentionne pas expressément n'est pas déterminant, car le contenu du journal communal l'exprime clairement, de même que le procès-verbal de l'Assemblée primaire qui indique que l'un des citoyens a demandé des informations sur « [l]e calendrier de la nouvelle procédure ». Il n'y en réalité aucune raison de douter de la volonté des autorités communales de procéder à la révision de leur PAZ, puisque le processus est d'ores et déjà relancé, comme le confirme l'instauration de zones réservées à cet effet (cf. rapport 47 OAT).

Il s'ensuit qu'à supposer qu'elle déploie les effets souhaités, la décision du 19 décembre 2023 n'aurait pas non plus été rendue dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération.

**3.5** Des considérants qui précèdent découle l'irrecevabilité – sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire – du recours administratif interjeté le 16 janvier 2024 à l'encontre de la décision de l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023, le A \_\_\_\_\_ n'ayant pas qualité pour recourir. Ce constat commande le rejet du recours de droit administratif subséquent, déposé à l'encontre de la décision du 21 février 2024.

4. A toutes fins utiles et vu les particularités du cas d'espèce, le Tribunal relève encore que le principe de la bonne foi aurait également milité en faveur de l'irrecevabilité du recours du A \_\_\_\_\_.

4.1 L'application du principe de la bonne foi en droit public – initialement déduite de l'art. 2 CC valable pour tous les domaines du droit (STEINAUER, Le Titre préliminaire du Code civil, 2009, n<sup>os</sup> 507 ss) – résulte désormais explicitement de l'art. 5 al. 3 Cst.

Ce principe impose aux organes de l'Etat, mais également aux particuliers, d'agir conformément aux règles de la bonne foi, ce qui prohibe tant les comportements contradictoires que l'abus de droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_132/2022 du 20 mars 2023 consid. 4.1). Les cas typiques de l'abus de droit sont notamment l'absence d'intérêt à l'exercice d'un droit ou encore l'attitude contradictoire (ATF 148 III 215 consid. 3.1.2). Cette dernière inclut en particulier les comportements incompatibles avec l'attitude précédemment adoptée et qui a créé une attente légitime d'un tiers (STEINAUER, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 589). Tel est par exemple le cas lorsqu'un administré conteste la régularité d'un acte qu'il a lui-même demandé ou recourt pour obtenir l'exécution d'une construction interrompue, alors qu'il avait auparavant cherché à empêcher sa construction en usant de toutes les voies de droit possibles (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Vol. I, 2012, p. 932).

Lorsque le principe de la bonne foi est violé, l'autorité peut déroger à la loi, même fédérale, par exemple en déclarant recevable un recours en principe irrecevable (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 920). Sur cette même base, rien ne s'oppose à ce qu'elle déclare irrecevable un recours recevable.

4.2 En l'occurrence, dans la cause A1 22 9 toujours pendante, les recourantes contestent premièrement le rejet de leur recours administratif à l'encontre de la décision d'adoption de la planification de 2015 et, deuxièmement, la décision y relative d'homologation. Aux termes de leur mémoire, elles concluent, à titre principal, à l'annulation des décisions cantonales et communales concernant la planification de 2015 et au renvoi du dossier « à la commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants (*redimensionnement approprié de la zone à bâtir*) ».

Contrairement à ce que suggèrent les recourantes pour les besoins de la cause, une telle conclusion ne tend pas seulement à une annulation partielle du PAZ qui, si elle était admise, aurait pour conséquence une entrée en vigueur partielle de la planification litigieuse (cf. écriture du 3 juin 2024). Elle tend au contraire à l'annulation pure et simple

des décisions précitées, soit de l'intégralité de la planification, et à la reprise *ab ovo* de la procédure de révision.

Cette solution s'impose dans la mesure où un redimensionnement additionnel de l'ampleur de celui que les recourantes estiment nécessaire ne pourrait être réalisé qu'à l'échelle du territoire communal. Il ne pourrait en revanche pas porter sur certaines portions limitées de celui-ci en raison de l'entrée en vigueur partielle du nouveau plan, à peine de contrevenir « à l'exigence de la couverture de la totalité du territoire à aménager, qui se doit de procéder d'une idée d'ensemble » (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 9, non publié in ATF 146 II 289). La lecture des arguments présentés par les recourantes dans la cause A1 22 9 conforte d'ailleurs cette appréciation (sur l'interprétation des conclusions à la lumière de la motivation, cf. p. ex. 1C\_421/2022 du 5 décembre 2023 consid. 2). Sous chiffre III. A. du recours développé à l'appui des conclusions principales, les recourantes s'emploient en effet à démontrer que le problème majeur de la planification litigieuse réside dans le fait que l'autorité planificatrice n'aurait pas tenu compte du potentiel de densification au sein de la zone à bâtir (cf. art. 3 al. 3 let. a<sup>bis</sup> LAT). Il en résulterait un surdimensionnement résiduel de cette dernière bien supérieur aux 14,4 ha évoqués par le Conseil d'Etat, auquel il conviendrait de remédier dans la procédure en cours et non à l'occasion d'une prochaine révision du PAZ. En conclusion, les recourantes affirment que « le plan d'affectation des zones doit être revu en appliquant des critères d'accroissement démographique plus mesurés et un objectif de densité plus élevé ». Implicitement, mais néanmoins clairement, un tel raisonnement implique l'annulation de l'intégralité de la planification – et non d'une partie de celle-ci seulement – ainsi que la reprise *ab ovo* de la procédure de révision, quoi qu'en disent aujourd'hui les recourantes dans le but de démontrer que leurs démarches seraient exemptes de contradiction. On soulignera encore que, par courrier du 16 janvier 2024 adressé au Tribunal dans la cause précitée, les recourantes ont au demeurant implicitement persisté dans leurs conclusions principales en sollicitant la reddition de l'arrêt A1 22 9 dans les meilleurs délais.

Or, en confirmant l'abandon de la procédure de révision, respectivement le retrait de la demande d'homologation, et la reprise *ab ovo* du processus de révision du plan d'affectation, la décision de l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023 tend très exactement au même résultat que celui poursuivi par les recourantes dans la cause A1 22 9. La parfaite confusion des intérêts de la décision de l'Assemblée primaire et des recourantes est d'autant plus évidente que le recours à l'origine de la procédure A1 22 9 et le grief tiré du surdimensionnement résiduel de la zone à bâtir homologuée ont été

expressément mentionnés par le Conseil municipal au titre des arguments justifiant l'abandon de la planification homologuée et la reprise de la révision *ab ovo* (cf. journal communal, p. 30). Ce document mentionne même que la commune aurait souhaité modifier la planification de 2015 sur la base des négociations menées avec le A \_\_\_\_\_ dans le cadre de la procédure A1 22 9. Toutefois, l'impossibilité de procéder à une modification au stade de la révision (*ibid.*, p. 29) a également conduit le Conseil municipal à proposer de renoncer à la planification de 2015 et de reprendre le processus de révision.

Dès lors, même si l'art. 12 LPN avait été applicable en l'espèce, on ne voit guère comment son exercice par les recourantes aurait été compatible avec le principe de la bonne foi. Conclure, dans une première procédure, à l'annulation d'une planification et, dans une seconde procédure connexe, à l'annulation d'une décision du planificateur local revenant à souscrire à la première conclusion relève manifestement d'un procédé contradictoire, voire abusif.

**4.3** Par ailleurs, si les recourantes n'ont pas à prouver l'existence d'un intérêt actuel et pratique aux recours qu'elles déposent sur la base de l'art. 12 al. 1 let. b LPN, cela ne les autorise en revanche pas à exercer leur droit de recours en l'absence de tout intérêt (légitime) à le faire, comme en l'occurrence. Il est certes vrai qu'elles invoquent présentement « *un intérêt public majeur à ce que l'homologation du Conseil d'Etat du 10 novembre 2021 soit maintenue, étant précisé que la procédure litigieuse devant le Tribunal cantonal porte sur un nombre limité de parcelles et donc sur une portion congrue du territoire cantonal* » (recours, p. 10). Néanmoins, cette argumentation se heurte à nouveau aux conclusions principales prises dans la cause A1 22 9, qui n'ont jamais été modifiées et qui tendent à l'annulation de l'intégralité de la planification – et non d'une partie de celle-ci seulement – ainsi que la reprise *ab ovo* de la révision (cf. *supra* consid. 4.2). Les recourantes ne peuvent ainsi tenter de justifier leur comportement contradictoire en limitant présentement la portée de la procédure A1 22 9 au mépris de leurs propres conclusions.

**4.4** A la lecture de leurs écritures, on comprend que la démarche des recourantes est en réalité dictée par leur crainte de voir le plan de 1981, pourtant obsolète, appliqué pour la durée de la procédure de planification reprise *ab ovo*. Pour compréhensible qu'elle soit, cette crainte ne saurait constituer un intérêt légitime conférant au A \_\_\_\_\_ la qualité pour recourir en dépit des considérants qui précèdent. Ce d'autant moins que les autorités communales disposent de moyens permettant de prévenir les éventuels effets préjudiciables résultant de l'application du plan de 1981 (p. ex. zones réservées

communales [art. 27 LAT et 19 LcAT] ; suspension des procédures d'autorisation [art. 41 LC]). En cas de besoin, le canton ne sera pas non plus dépourvu de moyens d'action (p. ex. zones réservées cantonales [art. 21 al. 3 LcAT], voire exécution par substitution [art. 40 LcAT]), pas plus que les recourantes qui disposent, cas échéant, d'un droit de recours légal (art. 12 LPN et 55 LPE).

**5.** Nonobstant ce qui précède, il convient encore de statuer sur la nullité alléguée de la décision du 19 décembre 2023 qui devrait, cas échéant, être constatée d'office (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_171/2020 du 6 avril 2021 consid. 1.4.2 et les références ; ACDP A1 21 84 du 21 mars 2022 consid. 4.1.1).

**5.1** La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office. Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision ; de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 148 IV 445 du 22 juin 2022 consid. 1.4.2, 144 IV 362 consid. 1.4 et 139 II 243 consid. 11.2 ; ACDP A1 21 84 du précité consid. 4.1.1).

**5.2** En l'espèce, les recourantes se prévalent de la violation de diverses dispositions, de fond et de procédure, dont la gravité imposerait de constater la nullité de la décision du 19 décembre 2023.

**5.2.1** S'agissant tout d'abord de la violation de l'art. 57 LPJA et de l'effet dévolutif, la question a déjà été traitée (cf. *supra* consid. 3.3). Il suffit donc de renvoyer aux développements y relatifs, en rappelant simplement que faute de déployer les effets souhaités, la décision litigieuse doit s'interpréter comme une requête en admission des recours de droit administratif pendants à l'encontre de la décision d'adoption et d'homologation de la planification de 2015.

**5.2.2** Le grief tiré de la violation de l'art. 21 LAT relatif à la stabilité des plans tombe également à faux. Ce principe ne vaut en effet qu'à l'endroit des planifications en vigueur, ce qui n'est pas le cas de la planification de 2015 pour les motifs déjà exposés (cf. *supra* consid. 3.4).

**5.2.3** De même, c'est en vain que les recourantes affirment que l'art. 39 LcAT imposerait de suivre la procédure des art. 33 ss LcAT en cas d'abandon d'une planification, comme en l'espèce.

L'art. 39 LcAT dispose en effet que « [l]a procédure pour l'élaboration et l'adoption des plans et règlements communaux est également applicable à leur modification, leur révision et leur abrogation ». A cet égard, l'appréciation du Conseil d'Etat selon laquelle la procédure s'applique exclusivement à la modification, la révision et l'abrogation de planifications en vigueur est parfaitement défendable, quoi qu'en disent les recourantes. Cette conclusion s'impose s'agissant des « révision » et « abrogation », puisque ces notions ne s'appliquent par essence qu'à des actes en vigueur. Quant à la « modification » mentionnée à l'art. 39 LcAT, elle pourrait théoriquement concerner tant les planifications en vigueur que celles qui ne le sont pas encore, bien que l'on ne distingue guère la logique d'une telle interprétation. Outre que les recourantes la fondent sur leur seule lecture de la loi, cette interprétation extensive est invalidée par les constats qui suivent.

Premièrement, si toutes les modifications d'une planification non encore entrée en vigueur étaient soumises aux art. 33 ss LcAT, comme le soutiennent les recourantes, alors les modifications apportées par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure d'approbation devraient l'être également, ce qui n'est toutefois pas le cas (ATF 106 la 76 consid. 3 et arrêt du Tribunal fédéral 1C\_351/2008 du 25 février 2009 consid. 4 ; v. ég. *supra* let. B de la partie « Faits »). Deuxièmement, il n'est pas évident que l'« abandon » d'une planification avant son entrée en vigueur doive être assimilé à une « modification » au sens de l'art. 39 LcAT. Quoi qu'il en soit, le législateur valaisan a pour sa part répondu négativement à cette question. La consultation des travaux parlementaires révèle en effet que le projet de LcAT prévoyait initialement d'appliquer la procédure de planification « à la modification, à l'abandon et à l'abrogation des plans et règlements » (cf. Bulletin des séances du Grand Conseil [BSGC], session prorogée de novembre 1985, p. 184, art. 33 du projet de loi). Or, sans que cela ne suscite de discussion, « l'abandon » des plans et règlements a été supprimé de la disposition en question, finalement adoptée dans les termes qu'on lui connaît aujourd'hui (BSGC, session ordinaire de novembre 1986, p. 41, art. 34 du projet de loi et BSGC, session prorogée de novembre 1986, p. 371). C'est dire que le législateur a bel et bien souhaité traiter différemment la modification, la révision et l'abrogation d'une planification, d'une part, de son abandon, d'autre part ; les premières étant soumises aux art. 33 ss LcAT, à l'inverse du second.

**5.3** En dépit de l'opinion contraire des recourantes, la décision du 19 décembre 2023 n'est pas émaillée de vices si graves qu'ils entraîneraient sa nullité, loin s'en faut.

**6.** Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 60 al. 1 LPJA par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. e LPJA).

Succombant, les recourantes supporteront 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). Elles n'ont pas droit à des dépens, pas plus que les autorités précédentes (art. 91 al. 1 LPJA).

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

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de la X \_\_\_\_\_ et de Y \_\_\_\_\_, solidairement entre elles.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jean-Claude Perroud, avocat à Lausanne, pour la X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_, à Maître Christian Voide, avocat à Sion, pour la Commune de Z \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 11 juin 2024