

A1 23 128

ARRÊT DU 25 MARS 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

V_____, **W**_____, **X**_____ et **Y**_____, recourants, représentés par Maître Christelle Héritier, avocate, 1920 Martigny

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **CONSEIL COMMUNAL DE Z**_____, 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. V_____ et X_____ sont copropriétaires, respectivement propriétaires individuels, de l'ensemble des parts de propriété par étages (PPE) constituées sur la parcelle de base n° xxx1, plan n° yyy1 de la Commune de Z_____ (secteur A_____), sise à la rue B_____. Certaines parts de PPE sont grevées d'un usufruit en faveur de W_____ et Y_____.

La parcelle n° xxx1 est située à proximité immédiate du centre de Z_____, soit au sud de celui-ci, entre C_____ et D_____, en bordure du parcours de E_____. Elle est occupée par un bâtiment construit en 1960, initialement entièrement exploité sous la forme d'un établissement hôtelier (hôtel F_____), mais dont une partie a été reconvertie en appartements en 1972, 1996 et 2010.

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 5C (« *Zone de l'ordre dispersé / Densité 0,80* »), régie par les art. 43.1 ss RIC.

B. En 2018, V_____ et X_____ ont sollicité l'autorisation de transformer l'hôtel subsistant sur la parcelle n° xxx1 en appartements et de créer un parking (ci-après : le projet de 2018). Les cases « *Résidence principale* » et « *Résidence secondaire* » étaient cochées dans la formule de demande d'autorisation de construire déposée par les précités à cet effet. Par courrier du 17 octobre 2018, le Conseil municipal de Z_____ (ci-après : le Conseil municipal) a indiqué aux requérants que l'expertise à réaliser en vertu des art. 8 LSR et 5 ORSec devrait être confiée à la Société de crédit hôtelier et non à la fiduciaire proposée par les intéressés. Depuis lors, cette procédure n'a pas avancé.

C. Lors de sa séance du 16 mars 2021, le Conseil municipal a décidé la création de « *zones réservées instaurées en matière d'hébergement touristique organisé* », dont fait notamment partie la parcelle n° xxx1.

Les zones réservées ont été mises à l'enquête publique par parution au Bulletin officiel (B.O.) n° xx1 du xx.xx3 2021. La publication y relative précisait notamment qu'elles avaient pour but de permettre la mise en œuvre du Plan directeur cantonal (PDC) révisé et partiellement approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019, singulièrement sa fiche

B.2 intitulée « Hébergement touristique », approuvée quant à elle le 27 avril 2020. Le dossier 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. En bref, ce document précise que la mesure a pour but de permettre l'adaptation du PAZ conformément à la fiche B.2 précitée, afin de 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, et maintenir voire développer les établissements d'hébergement organisés (rapport 47 OAT, pp. 2 s.).

L'enquête publique a suscité l'opposition, notamment, de V_____, W_____, Y _____ et X_____ (ci-après : V_____ et consorts) qui considéraient que cette décision portait non seulement atteinte à leur droit de propriété et à leur liberté économique, mais qu'elle violait de surcroît la hiérarchie des normes, ainsi que les principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire.

D. Par publication au B.O. n° xx2 du xx.xx4 2023, les Communes de G _____, H _____ et Z_____ 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 Z_____ 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 l'affectation de la parcelle n° xxx1 en zone d'activités touristiques.

E. Par décision du 21 juin 2023, expédiée le 26 ou 27 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 V_____ et consorts. En substance, cette décision confirme la validité des zones réservées litigieuses dès lors qu'elles reposent sur une base légale, poursuivent un intérêt public et s'avèrent proportionnées (décision attaquée, pp. 2 à 4).

S'agissant plus spécifiquement de l'opposition des prénommés (décision attaquée, pp. 8 s.), la décision rappelle que la mesure est temporaire et garantit à l'autorité communale la marge de manœuvre nécessaire dans l'élaboration de sa planification future. Dès lors, la mesure ne porte pas une atteinte inadmissible au droit de propriété des recourants ou à leur liberté économique, quand bien même elle empêcherait provisoirement la transformation de l'hôtel en appartements à la faveur de l'art. 8 LRS et imposerait, de l'avis des propriétaires, le maintien d'une activité hôtelière déficitaire. Aux termes de la

décision toujours, la constructibilité actuelle, voire future, de la parcelle ne préjuge pas de son affectation à l'avenir, si bien qu'il n'est pas déraisonnable de la placer en zone réservée pour éviter tout projet susceptible d'entraver la révision de la planification conformément aux dispositions de rang supérieur, singulièrement la fiche B.2 du PDC. Le fait que d'autres parcelles aient peut-être été traitées différemment ne contrevient enfin pas au principe d'égalité de traitement, dont la portée est réduite en matière de planification. Sur cette base, le Conseil d'Etat considère que l'instauration de zones réservées est soutenable et résiste au grief d'arbitraire.

F. Contre cette décision, V _____, W _____, Y _____ et X _____ ont, le 27 juillet 2023, saisi le Tribunal cantonal d'un recours de droit administratif, concluant à son annulation, subsidiairement à sa réforme « *dans le sens de la critique* », sous suite de frais et dépens. En bref, ils estiment que leur droit d'être entendus a été violé, faute de motivation suffisante. Ils reprochent en effet au Conseil d'Etat d'avoir affirmé, sans autre explication, qu'il existe un intérêt public à la mesure litigieuse et qu'elle n'est pas arbitraire. Surtout, la pesée des intérêts des autorités successives serait incomplète et erronée, en l'absence de prise en compte du caractère constructible de leur parcelle et des objectifs du PPDi et de l'APPAZ tendant à favoriser l'installation de nouveaux résidents permanents et à réaffecter les anciens hôtels en logements. Or, le projet de 2018, « *ignoré [par les autorités communales] jusqu'à ce jour* » au prétexte de l'instauration de la zone réservée, poursuivrait les mêmes objectifs. Les logements projetés seront en effet destinés à être occupés comme résidences principales uniquement. Les recourants expliquent n'avoir de ce fait « *d'autre choix que de contester la zone réservée au vu du fait que la Commune prétendrait ne pas pouvoir rendre de décision en raison de la zone réservée, à tort.* »

Dans sa réponse du 6 septembre 2023, le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours, sous suite de frais. Réfutant toute violation du droit d'être entendu au motif que sa décision traite de tous les arguments des opposants, l'autorité précédente ajoute que, sur le fond, il ne lui revenait pas d'examiner la conformité de la zone réservée au PPDi ou à l'APPAZ. Le Conseil d'Etat a versé en annexe à sa réponse son dossier, qui contient notamment différents documents transmis par le Conseil municipal dans la procédure de recours administratif.

Aux termes de sa réponse du 9 octobre 2023, le Conseil municipal a également conclu au rejet du cours, sous suite de frais. A l'instar du Conseil d'Etat, il ne distingue pas de violation du droit d'être entendus des recourants et considère que les conditions

d'instauration d'une zone réservée étaient réunies, quand bien même la parcelle des recourants est située à l'intérieur de la zone à bâtir.

Transmises aux recourants le 10 octobre 2023, ces réponses n'ont suscité aucune réaction de leur part.

Sur requête du Tribunal, le Conseil municipal a produit le PPDi et l'APPAZ le 20 mars 2024, ce dont tous les participants à la procédure ont été informés par communication du même jour.

Considérant en droit

1. Le Tribunal de céans est compétent pour connaître du présent litige, 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). Pour le surplus déposé en temps utile et conformément aux exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

2. Sous l'angle formel, les recourants s'en prennent à la motivation de la décision qui, à les suivre serait lacunaire lorsqu'elle indique, sans autre explication, que l'instauration de la zone réservée ne serait pas arbitraire. De même reprochent-ils au Conseil d'Etat de n'avoir pas répondu à leurs griefs tirés de la violation du principe d'égalité de traitement, de l'incohérence de la zone réservée s'agissant des hôtels désuets et de l'interdiction du mitage du territoire, ainsi que de l'absence de rapport d'expertise censé démontrer « *concrètement la meilleure manière de favoriser et sauver le secteur de l'hôtellerie* ». Ils lui reprochent enfin d'avoir considéré que l'obligation légale des communes de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT) constitue un intérêt public suffisant, sans procéder à une quelconque pesée des intérêts en présence.

2.1 La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués

par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_94/2023 du 29 janvier 2024 consid. 4.1 et ACDP A1 22 125 du 15 mars 2023 consid. 3.2.1).

2.2 En l'occurrence, la partie en droit de la décision entreprise se divise en deux raisonnements complémentaires mais distincts. Dans le premier qui tient en deux pages, l'autorité précédente examine de manière générale les « *Conditions de validité des zones réservées litigieuses* » (base légale, intérêt public et proportionnalité), qu'elle estime réunies. Dans le second, développé sur environ treize pages dont deux consacrées aux arguments des recourants, elle traite individuellement les différentes oppositions. Efficace, une telle motivation évite d'inutiles redites s'agissant des problématiques communes à toutes les parcelles concernées par les zones réservées, mais garantit simultanément un examen détaillé de la situation de chacun des opposants.

2.2.1 Au vu du contenu de la décision entreprise, c'est à tort que les recourants reprochent à l'autorité précédente d'avoir invoqué, comme seul intérêt public, l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (cf. décision attaquée, pp. 3 et 9). Ce faisant, ils omettent un pan de la motivation, qui précise que la zone réservée est également justifiée par la mise en œuvre de la fiche B.2 du PDc, approuvée le 27 avril 2020 par le Conseil fédéral (cf. décision attaquée, pp. 3 et 9). Ce second intérêt public était du reste déjà invoqué par les autorités communales (cf. rapport 47 OAT, pp. 2 et 3) et s'avère en réalité clairement prépondérant en l'espèce. En effet, les zones réservées litigieuses n'ont pas pour objectif principal de permettre la réduction de la zone à bâtir, bien qu'elles puissent avoir un impact en la matière. Dans certaines hypothèses et sous diverses conditions, les zones d'activités touristiques en vue desquelles la zone réservée a été décidée pourraient être exclues du calcul de la zone à bâtir communale (sur cette question, Rapport d'examen de la fiche B.2 de l'Office fédéral du développement territorial ARE du 8 avril 2020, p. 13 ; v. ég. 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). Il n'en demeure pas moins que la zone réservée vise avant tout à revoir l'hébergement touristique dans le futur PAZ (cf. rapport 47 OAT, pp. 3 *i.i.* et 9).

En s'abstenant d'aborder – *a fortiori* de contester –, la question de l'intérêt public à la mise en œuvre d'une planification touristique conforme à la fiche B.2, les recourants laissent intacte la motivation de la décision entreprise sur ce point. Ce seul constat invalide d'emblée l'argument du défaut de motivation à ce sujet, mais dispense de surcroît le Tribunal de vérifier l'existence de l'intérêt public en question sur le fond, faute d'une quelconque motivation des recourants à ce sujet (art. 48 al. 2 LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. c LPJA).

2.2.2 Bien que de manière sommaire, ce qui respecte néanmoins le droit d'être entendus des intéressés, le principe d'égalité de traitement a également été abordé (cf. décision attaquée, p. 9). En rappelant la portée réduite de ce principe en matière de planification, le Conseil d'Etat a en effet répondu, implicitement mais clairement, qu'il était impropre à remettre en question la zone réservée. Ici encore, il aurait appartenu aux recourants, plutôt que de prétendre vainement à une violation du droit à la motivation sur ce point, d'expliquer en quoi dite motivation serait erronée. Cela étant, ils n'abordent plus cette question dans la présente instance, si bien qu'il n'en sera plus question ci-après (art. 48 al. 2 LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. c LPJA).

2.2.3 Quant à l'argument de l'incohérence alléguée de la zone réservée s'agissant des hôtels désuets et de la contrariété de la mesure à l'interdiction du mitage du territoire, il n'appelait pas de réponse circonstanciée au-delà de l'examen, opéré par le Conseil d'Etat, que les conditions des art. 27 LAT et 19 LcAT étaient réunies et justifiaient donc la zone réservée. Ces problématiques concernent en réalité la pesée des intérêts (art. 3 OAT) à réaliser dans le processus de révision du PAZ, mais non celle effectuée pour décider de l'instauration de la zone réservée. L'adéquation de l'affectation envisagée (zone d'activités touristiques selon l'APPAZ) aux objectifs et principes du droit de l'aménagement du territoire ainsi qu'aux enjeux touristiques actuels, de même que la pertinence de la localisation et de l'étendue des portions de territoire concernées, sont en effet des questions qu'il incombe à l'autorité planificatrice d'examiner au moment d'élaborer le nouveau PAZ (dans le même sens, v. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_270/2019 du 27 février 2020 consid. 3.2 ; sur la pesée des intérêts, v. ég. *infra* consid. 3). C'est donc à l'encontre de cette planification future que les recourants pourront, cas échéant, contester la congruence de la planification pour « *sauver le secteur de l'hôtellerie* », respectivement éviter de miter le territoire communal. La zone

réservée ne constitue, dans ce contexte, qu'une mesure provisoire destinée à ménager à l'autorité la liberté d'action indispensable à la révision du PAZ (sur cette question, v. ég. *infra* consid. 3.1). Pour les mêmes motifs, le rapport d'expertise précisant les mesures efficaces pour sauver le secteur hôtelier, tel que souhaité par les recourants, était dénué de pertinence.

2.3 En définitive, en vérifiant tout d'abord de manière générale le respect des conditions d'instauration de la zone réservée, avant d'examiner plus particulièrement la situation de chacun des opposants, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur l'ensemble de la problématique et a correctement soupesé les intérêts en présence (à cet égard, v. ég. *infra* consid. 3), avant de conclure que la zone réservée n'était pas arbitraire. Le Conseil d'Etat n'a par conséquent ni manqué à son devoir de motivation, ni commis un déni de justice formel.

Au reste et comme le relèvent à juste titre les autorités précédentes, il résulte du mémoire de recours que les intéressés ont parfaitement saisi la portée de la décision entreprise et le raisonnement juridique sous-jacent, si bien qu'ils ont pu utilement recourir devant le Tribunal de céans. Contrairement à ce que semblent penser les intéressés, le seul fait qu'ils ne partagent pas l'appréciation juridique portée sur le fond par le Conseil d'Etat ne suffit pas pour conclure à une quelconque violation du droit d'être entendu.

2.4 Mal fondé, le grief de violation du droit d'être entendu est rejeté.

3. Sur le fond, les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir « *fait preuve d'un manquement de diligence eu égard à son devoir d'analyse* ». A les suivre, il aurait en effet omis de prendre en compte le caractère constructible de leur parcelle au motif, erroné, que son affectation définitive ne serait connue qu'à l'issue du processus de révision du PAZ. Or, selon l'APPAZ, la parcelle sera classée en zone d'activités touristiques, ce dont le Conseil d'Etat aurait dû tenir compte pour examiner le bien-fondé de la zone réservée. Par ailleurs, selon le rapport d'information de l'APPAZ et le PPDi, la Commune s'est fixée comme objectifs d'augmenter le nombre de résidents permanents, respectivement de régulariser l'abandon des structures hôtelières anciennes. L'instance précédente aurait à tort négligé l'importance de ces objectifs et le fait que le projet de 2018 tendant à la transformation de l'hôtel en appartements en serait la concrétisation. La localisation de la parcelle, proche de toutes commodités, serait au demeurant idéale pour l'aménagement d'appartements en résidence principale. Dans ces conditions, c'est enfin à tort que l'autorité communale aurait refusé de statuer sur le projet de 2018, au prétexte de l'instauration de la zone réservée.

3.1 En tant qu'ils critiquent la pesée des intérêts des autorités précédentes, les recourants se prévalent ici implicitement d'une violation du droit, plus précisément de l'art. 3 OAT. Circonscrire la pesée des intérêts à opérer s'agissant d'une zone réservée implique préalablement de rappeler les conditions d'instauration d'une telle mesure.

3.1.1 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 qui dispose ce qui suit :

¹ S'il n'existe aucun plan d'affectation ou s'ils doivent être modifiés, le conseil municipal peut déclarer des territoires exactement délimités, zones réservées au sens de la LAT. A l'intérieur de ces zones réservées rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement de ces plans. Les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant.

² Les zones réservées peuvent être décidées par le conseil municipal pour une durée de cinq ans. Ce délai peut être prolongé de trois ans par l'assemblée primaire.

³ La création d'une zone réservée et la prolongation de sa durée de validité doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique. La publication doit désigner le territoire concerné et le but poursuivi par la création de la zone réservée. Dans les trente jours qui suivent la publication, les opposants éventuels peuvent faire valoir que la zone réservée prévue n'est pas nécessaire, que sa durée est excessive ou que le but poursuivi est inopportun.

⁴ Le Conseil d'Etat statue comme unique instance cantonale sur les oppositions non liquidées.

3.1.2 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 Ia 362 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_9/2023 du 1^{er} 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.*).

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, ainsi que d'éviter que des projets de construction n'entravent 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^{er} décembre 2023 consid. 3.2 et 1C_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.1.1).

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).

3.1.3 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). Bien que la nature juridique de la zone réservée soit discutée (planification ou décision ; sur la problématique, cf. RUCH, *op. cit.*, n^{os} 27 ss ad. art. 27 LAT), elle constitue quoi qu'il en soit « *une mesure d'aménagement du territoire importante* » (ACDP A1 2003 199 du 18 mars 2004 consid. 1b) qui déploie indéniablement des effets sur l'organisation du territoire. L'autorité compétente bénéficie de surcroît d'une grande liberté dans le choix de recourir à cet instrument eu égard à la nature 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).

3.1.4 Vu ces caractéristiques, l'art. 3 OAT exige de l'autorité compétente pour instaurer la zone réservée qu'elle procède à une pesée complète des intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 4). Cette disposition impose toutefois à l'autorité de prendre en considération les « *intérêts concernés* », soit ceux qui sont juridiquement, factuellement et temporellement pertinents dans le cas d'espèce (AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n° 15 ad rem. pré.). Dans le cas d'une zone réservée, les intérêts pertinents seront donc en principe ceux liés au besoin d'un nouveau plan d'affectation ou d'une modification d'un tel plan (art. 27 al. 1 LAT et 19 al. 1 LcAT ; ég. *supra* consid. 3.1.2). Pour sa part, l'autorité de recours ne revoit cette pesée des intérêts qu'avec retenue (art. 2 al. 3 LAT), 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_671/2019 précité consid. 3.6).

3.2 En l'espèce, en invoquant le PPDi et l'APPAZ à l'appui de leur argumentation, les recourants se méprennent manifestement sur la portée de ces documents. Ils perdent en effet de vue qu'il s'agit de documents en cours d'élaboration : à ce jour, le premier n'a pas été approuvé par le Conseil d'Etat (cf. art. 20a al. 3 LcAT), tandis que le second n'a été ni adopté par l'assemblée primaire ni, *a fortiori*, homologué par le Conseil d'Etat (cf. art. 36 al. 2 et 38 LcAT). Encore en voie d'élaboration, ces documents sont par conséquent susceptibles de modifications et n'ont, à ce stade, pas la valeur probante ou le caractère définitif, voire décisif, que leur prêtent les recourants. C'est dès lors en vain que ces derniers affirment que le Conseil d'Etat pouvait d'ores et déjà analyser la validité de la zone réservée à l'aune du PPDi et de l'APPAZ. Surtout, un tel examen serait prématuré dans la mesure où, comme déjà mentionné (cf. *supra* consid. 3.1.4), la pesée des intérêts relative à la zone réservée implique seulement d'examiner à ce stade si les

différents intérêts plaident en faveur de l'utilisation de cet instrument, afin de garantir la marge de manœuvre de l'autorité planificatrice. Il n'est en revanche pas question d'examiner le bien-fondé la conformité de la zone réservée à l'ensemble des objectifs de l'aménagement du territoire, comme s'il s'agissait d'un plan d'affectation destiné à régir exhaustivement l'utilisation du sol pour de nombreuses années (art. 15 LAT).

3.2.1 Au surplus, même si l'on devait tenir compte des objectifs communaux dont se prévalent les recourants, la zone réservée n'apparaîtrait pas incohérente, contrairement à ce que soutiennent ces derniers.

D'une part, les recourants s'appuient sur les objectifs qui servent leur argumentation, mais ne soufflent mot de ceux qui militent en faveur de l'instauration de zones d'activités touristiques. Ainsi négligent-ils que le PPDi prévoit, concomitamment à l'abandon de certaines structures hôtelières, la revalorisation des hôtels traditionnels pour assurer une forte présence des structures d'hébergement sur les sites emblématiques de la station (Information à la population accompagnant la mise à l'information publique durant 30 jours des PPDi et APPAZ, p. 4). De nombreuses mesures sont au demeurant envisagées pour assurer la sauvegarde et le maintien des hôtels existants à signification prioritaire et secondaire (Mesure SU3, p. 53 du PPDi). S'agissant de l'APPAZ, les recourants omettent qu'à côté de l'accueil de résidents permanents supplémentaires figure l'objectif de « [d]éfinir des zones exclusivement dévolues à l'hôtellerie afin d'assurer un nombre suffisant de lits hôteliers en cas de grandes manifestations » (Rapport de novembre 2022 accompagnant l'APPAZ lors de l'information publique du 12 mai 2023, p. 5). Le premier objectif stratégique validé par le Conseil municipal est d'ailleurs le développement harmonieux et équilibré de la Commune en tant que commune touristique et résidentielle, ce qui démontre qu'il s'agit d'objectifs indissociables et placés sur un pied d'égalité, en dépit de ce que suggèrent les recourants.

D'autre part, l'objectif communal d'augmenter le nombre de nouveaux résidents permanents mentionné dans le rapport d'information de l'APPAZ n'implique à l'évidence pas que des logements en résidence principale doivent pouvoir être librement construits sur toute parcelle constructible, comme le suggèrent les recourants. Ce serait nier la diversité des affectations qui composent la zone à bâtir et des règles spécifiques qui en régissent généralement l'utilisation et l'intensité (cf. art. 15 et 18 al. 1 LAT ; ég. AEMISEGGER/KISSLING, *op. cit.*, n^{os} 10 ss ad art. 15 LAT et MUGGLI, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n^o 15 ad art. 18 LAT). Cela restreindrait en outre de manière inadmissible le large pouvoir d'appréciation dont bénéficie l'autorité compétente lors de l'élaboration du plan d'affectation, qui lui permet, si elle l'estime

opportun, de limiter voire exclure l'habitat dans certaines portions de la zone à bâtir. Tel est par exemple le cas de l'affectation à la zone hôtelière ou à la zone touristique – similaires à la zone d'activités touristiques du cas d'espèce – dont on soulignera qu'elles prohibent souvent l'habitation à titre principal ou secondaire (cf. BODEVIN, Les « hôtels » en droit public de la construction, Lex Weber – Lex Koller – LAT, thèse 2021, n^{os} 263 et 268). Il en va de même de l'objectif de régularisation de l'abandon des structures hôtelières anciennes qui n'implique pas que tout établissement de ce type situé sur le territoire communal puisse être librement réaffecté à l'habitat. Cela vaut même s'agissant de logements destinés à être occupés à titre de résidence principale, étant précisé qu'au vu de la formule de demande d'autorisation de 2018 dont la case « *Résidence secondaire* » est également cochée, il est loin d'être établi que tel serait le cas en l'espèce, contrairement à ce qu'allèguent les recourants.

Par conséquent, c'est à tort que ces derniers affirment que leur projet de 2018 concourrait à la réalisation des objectifs communaux du PPDi et de l'APPAZ. Au vrai, les considérants qui précèdent plaident plutôt en faveur d'un risque d'entrave à la révision du PAZ en cas de réalisation du projet de transformation de l'hôtel en appartements, ce qui démontre la pertinence de la zone réservée dans l'intervalle (dans le même sens, cf. BODEVIN, *op. cit.*, n° 272).

3.2.2 Les recourants se plaignent encore de l'inaction de l'autorité communale s'agissant de leur projet de 2018 et de son prétendu refus de statuer sur la transformation sollicitée. D'emblée, le reproche paraît infondé dès lors qu'il ne ressort pas du dossier que les recourants auraient eux-mêmes, comme le prévoit pourtant l'art. 5 al. 1 ORSec, mandaté l'expert désigné par la Commune pour rédiger l'expertise prévue par l'art. 8 al. 5 LRS (PFAMMATTER, in *Zweitwohnungsgesetz [ZWG] – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung [ZWV]*, 2^e éd., 2021, n° 37 ad art. 8 ZWG). Ils n'ont de surcroît pas fait usage de l'art. 34 al. 4 LPJA. Quoi qu'il en soit, la critique n'est pas pertinente, puisqu'elle excède le cadre du présent litige dont l'unique objet est le bien-fondé de la confirmation, par le Conseil d'Etat, de l'inclusion de la parcelle n° xxx1 en zone réservée. Pour les mêmes motifs, c'est en vain que les recourants se prévalent largement du 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. Censé démontrer l'absence de rentabilité de l'hôtel des recourants au sens de l'art. 8 LRS, ce document ne saurait par conséquent avoir d'influence sur la validité de la zone réservée.

3.3 En définitive, les éléments invoqués par les recourants sont impropres à remettre en cause la pesée des intérêts opérée par les autorités successives. Le grief de violation de l'art. 3 OAT tombe ainsi à faux.

4. Si ce n'est concernant l'intérêt public – et uniquement sous l'angle formel du droit d'être entendu (cf. *supra* consid. 2.2.1) –, les recourants n'entreprennent pas de démontrer le non-respect des autres conditions régissant la zone réservée. Il suffit par conséquent de renvoyer à la motivation de la décision entreprise sur ces points, sans plus ample examen (art. 48 al. 2 LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. c LPJA).

5. Les considérants qui précèdent commandent le rejet du recours (art. 60 al. 1 LPJA par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. e LPJA).

Succombant, les recourants supporteront, solidairement entre eux, 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, ils n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). Dans la mesure où aucune indemnité pour les frais de procédure 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'Etat du Valais et la Commune n'y ont pas droit non plus, aucun motif particulier ne justifiant de déroger à la disposition précitée.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de V_____, W_____, Y _____ et X_____, débiteurs solidaires.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Christelle Héritier, avocate à Martigny, pour V_____, W_____, Y _____ et X_____, à Maître Laurent Schmidt, avocat à Sion, pour la Commune de Z_____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 25 mars 2024