

A1 18 54

**ARRÊT DU 7 JUIN 2022**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, et **Y** \_\_\_\_\_, recourants, représentés par Maître Jacques Fournier, avocat, 1950 Sion

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS**, autorité attaquée, et **COMMUNE DE Z** \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître Emmanuel Crettaz, avocat, 3960 Sierre

(suspension du traitement d'une demande d'autorisation de construire)

recours de droit administratif contre la décision du 31 janvier 2018

## Faits

**A.** D'importance nationale, le site de Z \_\_\_\_\_ est recensé dans l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ci-après : ISOS). Sur les hauts de la ville, aux confins du territoire communal, le secteur de A \_\_\_\_\_ est inclus dans une aire que l'ISOS range sous le numéro XXII en tant qu'échappée dans l'environnement (EE). Cette aire est décrite comme un « vignoble surplombant l'agglomération, en partie mité par des habitations individuelles », créant « un arrière-plan tout à fait exceptionnel, malgré des amorces d'urbanisation [...] à la périphérie des tissus existants ». L'ISOS lui assigne un objectif de sauvegarde « a », préconisant « la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre », « [la] conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site » et « [la] suppression des altérations » (cf. fiche ISOS relative à Z \_\_\_\_\_, p. 28 et 37).

Le secteur de A \_\_\_\_\_ est rangé en zone sensible R1, selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement de construction et de zones (ci-après : RCCZ), votés par le conseil général de Z \_\_\_\_\_, le 19 juin 1996, et approuvés par le Conseil d'Etat, les 18 mars, 14 octobre et 28 octobre 1998. Cette zone autorise les constructions individuelles en ordre dispersé, mais prescrit un objectif de sauvegarde du site (art. 115 RCCZ).

**B.** En 2015, la commune de Z \_\_\_\_\_ a été sollicitée par plusieurs propriétaires de parcelles du secteur précité pour des demandes d'avant-projets de construction.

Le 20 novembre 2015, la commune a organisé une séance avec l'ensemble des propriétaires de ce secteur, dans le but de les informer sur la procédure à suivre pour construire dans cette partie de la zone sensible R1. A cette occasion, elle a notamment exprimé sa volonté de développer le secteur de A \_\_\_\_\_ de manière rationnelle et mesurée, au moyen d'un plan d'aménagement spécial. Les propriétaires concernés étaient ainsi invités à faire part de leurs intentions à cet égard. La majorité d'entre eux se sont montrés favorables à l'élaboration d'un plan de quartier (ci-après : PQ).

**C.** Les parcelles attenantes n<sup>os</sup> x1, x2, x3 et x4, plan n° y1, du cadastre communal de Z \_\_\_\_\_ forment un mas de quelque 2 000 m<sup>2</sup> situé dans le secteur précité, entre la route B \_\_\_\_\_ et la rue C \_\_\_\_\_.

Le 17 juin 2016, X \_\_\_\_\_ a déposé auprès de l'administration communale une demande pour la construction d'une villa familiale sur ces biens-fonds, avec l'accord des propriétaires Y \_\_\_\_\_ et D \_\_\_\_\_.

L'autorité communale a répondu à dite demande, le 28 juin 2016. Elle a notamment indiqué que, dans un arrêt rendu le 29 avril 2016 (1C\_276/2015), le Tribunal fédéral avait refusé les modifications de zones pour un autre secteur de la zone sensible R1, dont les objectifs de sauvegarde selon l'ISOS étaient identiques à ceux du secteur de A \_\_\_\_\_, et souligné l'obligation de respecter les recommandations de cet inventaire et la conservation du vignoble. La commune indiquait être dans l'attente d'une définition par les autorités fédérales et cantonales de ce qu'il allait être possible de construire dans de telles zones auxquelles était assigné un objectif de sauvegarde « a ». Elle conseillait ainsi à X \_\_\_\_\_ de ne pas poursuivre dans l'immédiat son projet de construction, dont le dossier de mise à l'enquête était incomplet puisqu'il ne permettait pas de s'assurer que le projet était compatible avec les recommandations de l'ISOS.

Le susnommé a derechef pris contact avec le Service des bâtiments, monuments et archéologie de l'Etat du Valais, en lui demandant d'émettre un préavis sur son projet de construction. Le 9 août 2016, la Sous-Commission des sites a communiqué à l'autorité communale un préavis positif, moyennant certaines modifications dudit projet.

Le 22 août suivant, X \_\_\_\_\_ a exigé de la commune qu'elle mette sa demande d'autorisation de construire à l'enquête publique, dès lors qu'avec les modifications mineures requises par la Sous-commission des sites, le projet respectait les recommandations de l'ISOS.

Une séance a été organisée entre l'intéressé et des représentants de l'autorité communale, le 30 août 2016.

Le lendemain, dite autorité a notamment indiqué à X \_\_\_\_\_ qu'il avait la possibilité d'exiger la mise à l'enquête publique de son dossier, en lui précisant néanmoins qu'elle émettait des réserves sur l'issue de cette procédure qu'elle ne pouvait pas soutenir.

Le susnommé a confirmé sa requête, le 5 septembre 2016.

La demande d'autorisation de construire a ainsi été publiée au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2016 (p. xxx) ; elle n'a pas suscité d'opposition.

L'autorité communale a rendu une décision formelle, le 17 novembre 2016, dans laquelle elle indiquait attendre l'homologation du PQ en cours d'élaboration avant de se

prononcer sur la demande d'autorisation de construire précitée. Elle demandait également à X \_\_\_\_\_ de procéder en particulier à diverses adaptations de son projet, tenant compte du préavis émis par la Sous-commission des sites.

**D.** Le 20 décembre 2016, le susnommé a contesté cette décision devant le Conseil d'Etat. Il en a requis l'annulation et le renvoi du dossier à l'autorité communale pour qu'elle traite sa demande d'autorisation de construire et qu'elle l'approuve. Il a notamment affirmé que dite décision était illégale, car elle retardait de manière injustifiée le traitement de sa demande d'autorisation de construire, violait le principe de l'égalité de traitement, contrevenait à plusieurs dispositions du RCCZ, procédait d'un abus de droit et était entachée d'arbitraire.

Le 31 mars 2017, la commune de Z \_\_\_\_\_ a déposé son dossier et a répondu aux arguments de l'intéressé.

Celui-ci a répliqué, le 29 mai suivant, en maintenant ses motifs et conclusions.

Le 19 juillet 2017, l'autorité communale a dupliqué. Elle a notamment indiqué que le projet de PQ de A \_\_\_\_\_ allait être envoyé au canton pour préavis dans le courant du mois d'août. A cette occasion, elle a produit plusieurs pièces qui détaillaient le contenu de ce plan d'affectation spécial.

X \_\_\_\_\_ a déposé des observations complémentaires, le 5 novembre 2017.

Le 31 janvier 2018, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a notamment observé que la procédure d'adoption du PQ assorti d'un remembrement parcellaire urbain dans le secteur de A \_\_\_\_\_ était nécessaire, afin de tenir compte de la valeur paysagère dudit secteur classé à l'ISOS tout en permettant aux propriétaires concernés de bâtir leurs parcelles. Il a considéré que, dans ce contexte, la suspension du traitement du dossier de l'intéressé, telle que décidée par l'autorité communale, était indispensable aussi longtemps que les nouvelles dispositions du PQ et le parcellaire remodelé n'étaient pas en force. A le suivre, cette manière de procéder était conforme au RCCZ et aux exigences de l'ISOS. Elle avait été annoncée à X \_\_\_\_\_ dès le début de ses démarches, comme à tous les autres propriétaires de l'endroit, de sorte que l'autorité communale avait procédé sans arbitraire, sans mauvaise foi et sans violer le principe de l'égalité de traitement.

**E.** Le 7 mars 2018, X \_\_\_\_\_ et son père, Y \_\_\_\_\_, ont conclu conjointement céans, sous suite de frais et de dépens, à l'annulation de cette décision du Conseil d'Etat

et au renvoi du dossier à l'autorité communale pour qu'elle délivre l'autorisation de construire sollicitée, subsidiairement pour qu'elle reprenne l'instruction dudit dossier en vue de la délivrance de cette autorisation. A l'appui de ces conclusions, ils ont d'abord soutenu que la décision de suspension du traitement du dossier de construction ne reposait sur aucune base légale. Ensuite, ils ont affirmé que le projet était conforme non seulement aux prescriptions du RCCZ relatives à la zone sensible R1, mais aussi à celles de l'ISOS, ainsi que l'avait constaté la Sous-Commission des sites, et aux règles du futur PQ, quelle que soit la variante choisie. Ils en ont déduit que la suspension du traitement de leur dossier était totalement injustifiée, ce d'autant plus que la mise à l'enquête n'avait suscité aucune opposition. En outre, ils ont rappelé que les possibilités de construire sur leurs parcelles, qui reposaient sur des dispositions du RCCZ en force, devaient l'emporter en l'occurrence sur les recommandations de l'ISOS, lesquelles n'avaient pas d'effet direct sur l'octroi de l'autorisation de construire. A titre de moyen de preuve, ils ont requis l'édition du dossier de la cause.

Le Conseil d'Etat a déposé ce dossier, le 11 avril 2018, et a conclu au rejet du recours.

Le 7 mai suivant, la commune de Z \_\_\_\_\_ a pris la même conclusion et a requis des dépens. Elle a contesté chacun des arguments formulés par les susnommés et a proposé, à titre de moyen de preuve, l'édition du dossier de la cause.

Le 18 mai 2018, le conseil communal a fait paraître au B. O. un avis qui rendait notoire sa décision du 18 avril précédent de déclarer, sur certaines zones à bâtir, des zones réservées au sens des articles 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 19 de la loi du 23 janvier 1987 d'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1). Selon cette publication, le but poursuivi était de permettre, à l'intérieur de ces zones réservées, une adaptation des plans d'affectation et de la réglementation y relative aux exigences de la nouvelle LAT. A l'intérieur desdites zones, rien ne pouvait être entrepris qui aille à l'encontre ou qui compromette la réalisation des nouvelles prescriptions.

Trois jours plus tard, X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ ont répliqué, en maintenant leurs motifs et conclusions. Ils ont précisé que leurs parcelles étaient incluses dans le périmètre des nouvelles zones réservées, mais ont affirmé que cela n'empêchait nullement la délivrance de l'autorisation sollicitée puisque le projet de construction était conforme au PQ projeté dans le secteur de A \_\_\_\_\_.

Le 15 février 2019, les intéressés ont requis la suspension de la procédure de recours céans, requête qui a été agréée, le 28 mars suivant, l'autorité communale ayant indiqué au préalable qu'elle n'avait pas de remarques particulières à formuler à ce propos.

Dans l'attente de développements relatifs à la planification du secteur concerné, cette suspension de procédure a été régulièrement prolongée, les 2 octobre 2019, 4 mars 2020, 29 mai 2020, 2 décembre 2020 et 1<sup>er</sup> juillet 2021, avec l'accord des parties. La reprise de la procédure a été ordonnée, le 5 avril 2022.

### **Considérant en droit**

**1.1** Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). En tant que destinataire de la décision du Conseil d'Etat qui confirme la régularité du prononcé communal suspendant le traitement de son dossier de construction, X \_\_\_\_\_ est particulièrement touché par dite décision ; il dispose ainsi d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel du prononcé cantonal, de sorte que sa qualité pour recourir est admise (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA).

Y \_\_\_\_\_ est propriétaire de certaines parcelles sur lesquelles son fils prévoit de construire une villa. A ce titre, il est également concerné par le sort de la demande d'autorisation de construire. Toutefois, le susnommé n'a pas formellement contesté en son nom propre le prononcé communal devant le Conseil d'Etat. Il est intervenu exclusivement en tant qu'avocat mandaté par son fils (cf. mémoire de recours administratif p. 1 et procuration du 17 décembre 2016 jointe à ce mémoire). Dans ces conditions, Y \_\_\_\_\_ n'a pas qualité pour contester céans la décision du Conseil d'Etat, en vertu des articles 80 alinéa 1 lettre a et 44 alinéa 2 LPJA. Pour ce qui le concerne, le recours est ainsi irrecevable.

La Cour entrera donc en matière sur le recours, formé conjointement par les intéressés, uniquement en tant qu'il concerne X \_\_\_\_\_.

**1.2** Le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause, y compris le dossier communal, le 11 avril 2018. Les demandes en ce sens du susnommé et de l'autorité communale sont ainsi satisfaites (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

**1.3** D'ordinaire, un recours doit être jugé selon la loi applicable à la date de la décision attaquée, même si cette loi a été modifiée ou abrogée dans l'intervalle, à moins que la nouvelle ne soit assortie de dispositions transitoires donnant, dans cette hypothèse, priorité au droit nouveau, ou à moins qu'un intérêt public prépondérant n'impose une telle priorité (cf. p. ex. ATF 141 II 398 consid. 2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_171/2018 du 29 août 2018 consid. 7.2 et 1C\_238/2017 du 24 mai 2018 consid. 2.1.1, cités *in* : ACDP A1 20 116 du 21 mai 2021 consid. 5.1).

Les dispositions transitoires de la LC et de l'OC s'inspirent de cette règle générale. L'article T1-1 LC veut, en effet, que cette loi s'applique dès son entrée en vigueur et qu'elle régit, hormis certaines exceptions, toute décision prise après le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (al. 1). La deuxième phrase de l'article T1-1 OC maintient, en revanche, l'application de l'ancien droit aux procédures de recours portant sur une autorisation de bâtir et pendantes au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (cf. p. ex. RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2 ; ACDP A1 21 141 du 11 avril 2022 consid. 1.3.2).

La contestation d'espèce se rapporte à une décision formelle qui suspend le traitement d'une demande d'autorisation de construire. Il ne s'agit donc pas d'une procédure de recours portant sur une décision matérielle d'autorisation de construire, au sens de la disposition qui vient d'être citée. Partant, l'exception que prévoit ladite disposition n'est pas réalisée, de sorte que la présente cause doit en principe être tranchée en application du nouveau droit (cf. p. ex. ACDP 20 116 précité consid. 5.2).

**2.1** L'affaire concerne une décision de l'exécutif communal sursoyant au traitement d'une demande d'autorisation de construire, dans l'attente de l'homologation d'un PQ en cours d'élaboration. Le Conseil d'Etat estime que cette décision est légale et qu'elle repose sur de justes motifs. Le requérant conteste ce point de vue, affirmant que dite décision est au contraire illégale à plusieurs égards.

**2.2** Depuis lors, dans le contexte de la révision du PAZ, le conseil municipal a décidé la création de zones réservées sur certaines parties du territoire communal. Les parcelles concernées par le projet de construction du requérant ont été incluses dans ces zones réservées depuis 2018, affectation qui a été maintenue dans une nouvelle décision rendue en 2020 et qui est valable jusqu'en 2023 au moins (art. 19 al. 2 LcAT). Rien n'indique donc que la question de la planification du secteur puisse faire l'objet d'une décision définitive à brève échéance.

La Cour examinera d'abord l'impact de cette nouvelle affectation sur le litige (consid. 3). Elle en tirera ensuite les conséquences quant aux différents griefs formulés par le recourant (consid. 4).

**3.1** A l'intérieur de la zone réservée, « rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation » (art. 27 al. 1 2<sup>e</sup> phr. LAT et art. 19 al. 1 2<sup>e</sup> phr. LcAT). Cette zone est une mesure provisionnelle permettant d'éviter que la planification prévue ne soit compromise par des autorisations de construire délivrées à la dernière minute (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 199). Elle a pour but de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier la nouvelle affectation et entraîne une interdiction de construire avec effet négatif limité dans le temps (Alexandre Ruch *in*: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n<sup>os</sup> 26 et 53 *ad* art. 27 LAT). La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2 et les autres arrêts cités *in* : arrêt du Tribunal fédéral 1C\_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3).

Il découle des articles 27 alinéa 1 LAT et 19 alinéa 1 LcAT que seuls sont exclus les projets en contradiction avec le nouvel aménagement prévu ou qui en compliquent (voire peuvent compliquer) l'application (Alexandre Ruch, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 54 *ad* art. 27 LAT). Pour que des travaux de construction puissent être autorisés, ils devraient pouvoir l'être naturellement selon le droit (encore) en vigueur, mais également selon le nouveau droit si celui-ci était entré en vigueur (*ibidem* et la référence ; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, 4<sup>e</sup> éd. 2017, n<sup>o</sup> 13 *ad* art. 62-63). Dans la mesure où l'objectif de la zone réservée est d'éviter des projets pouvant contrecarrer la planification prévue, des dérogations mineures au droit futur pourraient être envisageables (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n<sup>o</sup> 27 *ad* art. 27 LAT). En cas de doute, il convient de refuser la demande de manière à éviter de porter préjudice à la planification future (RVJ 2020 p. 14 consid. 3.2 ; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 13 *ad* art. 62-63 ; voir aussi arrêt 1C\_260/2019 précité consid. 3.1.3 et les réf. cit.).

**3.2** En l'occurrence, la création de zones réservées a fait l'objet d'un rapport explicatif du 15 mai 2020, disponible sur le site Internet de la commune ([www.Z.....ch](http://www.Z.....ch) > habitat et territoire > zones réservées > rapport explicatif, consulté le 30 mai 2022).

On y lit notamment que la commune de Z \_\_\_\_\_ est classée en catégorie B, selon la fiche C.1 du Plan directeur cantonal (ci-après : PDc). Disposant de réserves moyennes en zones à bâtir dévolues à l'habitat, les communes classées en catégorie B doivent mettre en œuvre des mesures permettant de planifier l'utilisation desdites zones existantes (terrains constructibles dans les 15 ans et terrains temporairement inconstructibles). Le rapport indique en page 4 que la superficie des zones à bâtir dévolues à l'habitat n'est pas supérieure aux besoins à 30 ans et qu'en conséquence, la commune n'a pas l'obligation de dézoner des terrains à bâtir hormis, en particulier, pour de justes motifs d'intérêt général, tels que par exemple la préservation du paysage. Elle doit néanmoins mettre en œuvre des mesures de planification, telles que définies dans la fiche précitée, afin de geler temporairement l'urbanisation de ses zones à bâtir excédentaires sur une période de 15 ans dès l'entrée en force du futur PAZ.

Toujours selon le rapport (cf. p. 5 s.), les objectifs poursuivis par les zones réservées sont de répondre aux exigences de la LAT en gelant le surplus de zone à bâtir (besoin au-delà des 15 prochaines années) identifié par le PDc, éviter le mitage du territoire qui rendrait difficile une urbanisation cohérente et qualitative, geler les zones à bâtir nécessitant, avant toute construction, l'élaboration de mesures de planification d'ensemble pour garantir une urbanisation rationnelle et préserver les qualités paysagères caractéristiques de la commune. Il est notamment précisé que la commune possède de grandes réserves de zone à bâtir non urbanisées d'un seul tenant, réparties sur l'ensemble de son territoire. Plusieurs de ces réserves doivent faire l'objet de mesures préalables à l'urbanisation. Or, permettre de bâtir les parcelles immédiatement constructibles dans ces périmètres risquerait d'engendrer un mitage du territoire néfaste, mettant en péril l'urbanisation rationnelle du sol. Saisie de nombreuses demandes d'autorisation de construire dans ces réserves, la commune a donc décidé de déclarer des zones réservées.

**3.3** En l'espèce, le projet du recourant vise la construction d'une villa sur des parcelles sises dans la zone réservée du secteur de A \_\_\_\_\_. Ce périmètre s'étend sur un vignoble situé au-dessus de la route B \_\_\_\_\_, aux confins de la zone à bâtir et du territoire communal. Dans ce périmètre composé d'un parcellaire plutôt morcelé (une quarantaine de parcelles réparties sur quelque 19 000 m<sup>2</sup>), qui doit d'ailleurs faire l'objet d'un remembrement, seuls trois biens-fonds sont déjà bâtis de villas.

Ce secteur fait en outre partie d'une aire plus vaste que l'ISOS classe en tant qu'échappée dans l'environnement (EE), sous le numéro XXII. Cette aire sans limites clairement définies est décrite comme un « vignoble surplombant l'agglomération, en

partie mité par des habitations individuelles », créant « un arrière-plan tout à fait exceptionnel, malgré des amorces d'urbanisation [...] à la périphérie des tissus existants ». Elle appartient à la catégorie d'inventaire « ab », signifiant qu'il s'agit d'une partie à la fois indispensable du site et sensible pour l'image de celui-ci. L'ISOS lui assigne un objectif de sauvegarde « a », préconisant « la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre », « [la] conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site » et « [la] suppression des altérations » (cf. fiche ISOS relative à Z \_\_\_\_\_, p. 28 et 37). Sur cet arrière-plan, la commune de Z \_\_\_\_\_ a consulté l'ensemble des propriétaires du secteur de A \_\_\_\_\_, dès l'année 2015, en leur faisant part de sa volonté de développer ledit secteur de manière rationnelle et mesurée, au moyen d'un plan d'aménagement spécial. D'entente avec la plupart de ces propriétaires, un projet de PQ a été développé, sans toutefois être homologué.

Sur le vu de ces éléments, la Cour retient que les parcelles que le recourant souhaite bâtir se situent dans un secteur périphérique, encore très peu construit et isolé du tissu bâti qui forme la ville de Z \_\_\_\_\_. Bien que lesdites parcelles soient formellement rangées en zone à bâtir, leur construction dans l'immédiat se heurte manifestement aux objectifs de la zone réservée de ce secteur, tels que décrits au considérant précédent. Il est en effet important que l'autorité communale dispose de toute la latitude nécessaire à la planification rationnelle du secteur de A \_\_\_\_\_, non seulement en raison de la situation géographique de celui-ci, mais aussi compte tenu des qualités paysagères dignes de protection que lui reconnaît l'ISOS. De plus, la planification de ce secteur doit être examinée dans le contexte plus large de la révision du PAZ et des autres zones réservées décrétées dans ce but de planification à l'échelle communale. Or, s'il était réalisé sans attendre, le projet de construction litigieux restreindrait notablement la marge de manœuvre de l'autorité communale et pourrait entraver les objectifs de la planification en cours.

Dans ces conditions, il y lieu de retenir qu'en l'état, l'octroi de l'autorisation de construire sollicitée par le recourant contreviendrait à l'article 27 alinéa 1 2<sup>e</sup> phrase LAT.

**3.4** On peut encore se demander si le fait que la zone réservée a été prononcée près d'un an et demi après la décision de l'autorité communale a quelque influence sur le sort du litige.

En matière de zones réservées, la doctrine admet que l'instauration d'une telle zone produit des effets sur une procédure de recours pendante dans laquelle est contestée

une autorisation de construire. Dite procédure est généralement suspendue. Mais elle peut aussi être tranchée, la juridiction saisie devant alors procéder à une pesée des intérêts en présence. Il convient dans ce cas de pondérer les intérêts privés du maître de l'ouvrage à la réalisation de la construction – sous les aspects de la sécurité du droit et de la protection de la bonne foi (art. 5 al. 1 et 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. ; RS 101) – par rapport aux intérêts publics à la modification de la planification, respectivement à l'effet anticipé du nouveau régime d'affectation (cf. Alexandre Ruch, *loc. cit.*, n° 59 *ad* art. 27 LAT et la référence aux arrêts du Tribunal fédéral 1C\_91/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2.6.2 et 1P.539/2003 du 22 avril 2004 consid. 2.2 ; ACDP A1 16 9 du 4 février 2021 consid. 3.4). En principe, les intérêts du maître de l'ouvrage à la réalisation du projet de construction bénéficient d'un poids accru lorsque les intentions de planification de l'autorité compétente ne se sont manifestées qu'au stade de la procédure de recours (cf. arrêt 1P.539/2003 précité consid. 2.7).

En l'occurrence, il y a lieu de rappeler que la présente procédure de recours ne porte pas sur une autorisation de construire, mais sur une décision formelle de suspension. En d'autres termes, le recourant n'a jamais obtenu de permis de bâtir et il ne peut, pour cette raison, ni invoquer la sécurité du droit, ni se prévaloir du principe de la confiance, Partant, l'intérêt public qui vise à éviter que la planification envisagée ne soit compromise par l'édification de constructions (cf. *supra*, consid. 3.3) ne peut qu'être prépondérant.

**3.5** Il s'ensuit la demande d'autorisation de construire déposée en 2016 ne peut pas faire l'objet d'une décision favorable tant que la nouvelle planification du secteur de A \_\_\_\_\_ n'est pas en force. Dès lors, le recourant n'a plus guère d'intérêt à ce que les griefs qu'il formule céans à l'encontre de la décision rendue par le Conseil d'Etat soient matériellement examinés. En effet, du moment que le projet de construction ne peut pas être autorisé en l'état, en raison du classement des parcelles concernées en zone réservée, il importe peu de savoir si l'autorité communale a différé à bon droit l'examen de ladite demande d'autorisation jusqu'à droit connu sur le PQ qui était en cours d'élaboration en 2016. Ci-après, la Cour se penchera néanmoins brièvement sur certains arguments formulés par le recourant.

**4.1** En particulier, celui-ci soutient que la décision de différer le traitement du dossier de construction ne repose sur aucune base légale.

**4.1.1** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'article 41 LC autorise l'autorité à suspendre le traitement d'une demande d'autorisation de construire si le projet, bien que conforme à la législation, est contraire à un projet de modification de plan d'affectation ou du RCCZ

(al. 1). Pour admettre la suspension, le conseil municipal doit au moins avoir pris la décision définitive de procéder à une telle modification (al. 2). Attendu que l'affaire était régie par le nouveau droit (cf. *supra*, consid. 1.3), le Conseil d'Etat aurait dès lors pu juger, dans sa décision du 31 janvier 2018, que les réquisits de cette disposition se vérifiaient *in casu*, puisque l'exécutif communal avait décidé que l'affectation du secteur de A \_\_\_\_\_ devait être réglée par un PQ. Ce faisant, il aurait toutefois dû relever que, selon l'article 41 alinéa 3 LC, la décision de suspension ne pouvait pas, en l'absence de mise à l'enquête du projet de PQ, être maintenue au-delà d'un délai de douze mois après sa communication, terme qui était en l'occurrence largement dépassé.

Le Conseil d'Etat aurait néanmoins pu préciser que la suspension décidée le 17 novembre 2016 s'assimilait à une mesure provisionnelle que l'autorité communale pouvait prendre en application de l'article 28a LPJA, en vue de la planification projetée du secteur de A \_\_\_\_\_. En effet, cette mesure provisionnelle poursuivait, en définitive, les mêmes objectifs que ceux de la décision de mise en zone réservée (cf. *supra*, consid. 3.3), dont les effets se sont déployés dès le 18 avril 2018 en remplacement de ladite mesure provisionnelle.

Il s'ensuit que le recourant invoque à tort le défaut d'une base légale.

**4.1.2** Au demeurant, l'intéressé semble perdre de vue que la solution choisie *in casu* par le conseil municipal paraît être celle qui ménage le mieux ses intérêts. En effet, dite autorité aurait pu refuser la demande d'autorisation de construire au motif qu'elle était prématurée compte tenu de l'état de la planification dans le secteur concerné (cf. *infra*, consid. 4.2). Dans ces conditions, le recourant est, quoi qu'il en soit, mal venu de se plaindre d'un défaut de base légale.

**4.2** Le recourant affirme aussi que le projet est conforme non seulement aux prescriptions du RCCZ relatives à la zone sensible R1, mais aussi à celles de l'ISOS, ainsi que l'a constaté la Sous-Commission des sites dans son préavis du 9 août 2016, et aux règles du futur PQ, quelle que soit la variante choisie. Il en déduit que la décision de suspendre le traitement de sa demande est totalement injustifiée, ce d'autant plus que la mise à l'enquête n'a suscité aucune opposition.

Cet argument ne convainc pas. En effet, il faut rappeler que dès l'année 2015, la commune de Z \_\_\_\_\_ a communiqué aux propriétaires du secteur de A \_\_\_\_\_ sa volonté de développer celui-ci de manière rationnelle et mesurée, au moyen d'un plan d'aménagement spécial. D'entente avec la plupart de ces propriétaires, un projet de PQ a été développé, avec deux variantes, avant même la mise en zone réservée de ce

périmètre. Ce plan de détail est toutefois resté au stade du projet, la procédure d'homologation n'ayant jamais débuté. Il y a dès lors lieu de constater que la planification spéciale voulue par l'autorité communale dans le secteur de A \_\_\_\_\_ était toujours en cours d'élaboration, lorsque le recourant a déposé sa demande d'autorisation de construire. Ainsi, l'intéressé a procédé de manière prématurée. Il ne peut manifestement rien tirer du fait que son projet était conforme aux prescriptions du RCCZ relatives à la zone sensible R1, puisque celles-ci devaient être complétées par des règles particulières à introduire dans le cadre de l'homologation du PQ. Pour la même raison, le préavis positif émis par la Sous-Commission des sites ne changeait rien à la situation. Enfin, la conformité du projet aux deux variantes envisagées dans le PQ ne contraignait non plus pas l'autorité communale à délivrer l'autorisation de construire sollicitée, attendu que celui-ci n'était pas en force, ni même en voie d'homologation.

Il convient également de signaler que la volonté de l'autorité communale de soumettre le secteur concerné à une planification de détail est prévue par la loi (art. 12 al. 1 LcAT). Cette volonté échappe en outre à la critique, du moment qu'elle repose sur des motifs objectivement défendables liés à la situation géographique dudit secteur et au classement de celui-ci à l'ISOS. Partant, indépendamment de la création de la zone réservée en 2018, la décision de l'autorité communale de différer le traitement de la demande du recourant était objectivement justifiée, ce que le Conseil d'Etat a confirmé à bon droit.

**5.1** Attendu ce qui précède, le recours est irrecevable en tant qu'il a été formé par Y \_\_\_\_\_ ; il est rejeté en tant qu'il a été formé par X \_\_\_\_\_ (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**5.2** Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être mis, pour une partie, à la charge de Y \_\_\_\_\_ et, pour une autre partie, à la charge de X \_\_\_\_\_ (art. 89 al. 1 LPJA).

Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé de manière globale à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar). Il est réparti à raison de 200 fr. à la charge de Y \_\_\_\_\_ et de 1300 fr. à la charge de X \_\_\_\_\_.

**5.3** Il n'est pas alloué de dépens à la commune de Z \_\_\_\_\_, qui n'a pas invoqué et encore moins motivé l'existence de circonstances particulières justifiant de déroger à la

règle refusant les dépens aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 20 96 du 9 février 2021 consid.5.2).

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

1. En tant que formé par Y \_\_\_\_\_, le recours est irrecevable.
2. En tant que formé par X \_\_\_\_\_, le recours est rejeté.
3. Les frais, par 1500 fr., sont mis, pour une partie, à la charge de Y \_\_\_\_\_ (200 fr.) et, pour une autre partie, à la charge de X \_\_\_\_\_ (1300 fr.).
4. Il n'est pas alloué de dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jacques Fournier, avocat à Sion, pour les recourants, à Maître Emmanuel Crettaz, avocat à Sierre, pour la commune de de Z \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 7 juin 2022.