

A1 22 80

ARRÊT DU 15 NOVEMBRE 2022

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Elodie Cosandey, greffière

en la cause

X _____, par **A** _____, et **B** _____, recourants,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et **COMMUNE DE C** _____, autre autorité, représentée par Maître Laurent Schmidt, avocat, 1950 Sion,

(Zone réservée cantonale)

recours de droit administratif contre la décision du 30 mars 2022

Faits

A. Les membres de la X _____ et B _____ sont copropriétaires de la parcelle n° xxx (pré, champ, 5035 m²), plan n° xxx, sise sur la commune de C _____ en zone résidentielle R30 selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ), adoptés par l'assemblée primaire de C _____, le 26 septembre 1996, homologués par le Conseil d'Etat, le 2 juillet 1997 et partiellement révisés depuis lors. A l'instar de quelques parcelles voisines à l'ouest et au sud, elle demeure vierge de construction, tandis que les autres parcelles environnantes sont pour la plupart bâties.

B.a Par décision du 29 avril 2015, publiée au Bulletin officiel (ci-après : B.O.) n° xxx du xxx, le Conseil communal de C _____ (ci-après : le Conseil communal) a instauré des zones réservées au sens des art. 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 concernant l'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1, dans sa version en vigueur jusqu'au 14 avril 2019 [ci-après : aLcAT]) pour différents périmètres situés dans et aux environs des villages et hameaux de D _____, E _____, F _____, G _____, H _____ et I _____ afin « de permettre, à l'intérieur de ces zones réservées, une adaptation des plans d'affectation et de la réglementation y relative favorisant une intégration des nouvelles constructions à proximité des anciens villages ». Ces zones réservées, prévues initialement pour une durée de deux ans, ont été prolongées de trois ans par décision du 30 janvier 2017, publiée au B.O. n° xxx du xxx, et dont l'entrée en force avait été fixée au 8 mai 2017. Elles sont échues depuis le 8 mai 2020.

B.b Par décision du 18 janvier 2017, publiée au B.O. n° xxx du xxx, le Conseil communal a colloqué en zone réservée plusieurs autres parcelles sises en zone à bâtir dévolue à l'habitat sur le territoire communal. L'avis précisait que le but de cette mesure était de permettre, à l'intérieur de ces zones, une adaptation des plans d'affectation et de la réglementation correspondante aux exigences de la nouvelle LAT, soit la loi partiellement révisée sur l'aménagement du territoire du 15 juin 2012 telle qu'acceptée en votation populaire le 3 mars 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Les zones réservées étaient prévues pour une durée de deux ans et l'avis ajoutait qu'à l'intérieur de ces zones, rien ne pouvait être entrepris qui aille à l'encontre ou qui compromette la réalisation des nouvelles prescriptions. La collocation en zone réservée de ces parcelles a été prolongée de trois ans, par décision de l'assemblée primaire du 10 décembre 2018, publiée au B.O. n° xxx du xxx. Quant au but poursuivi, l'avis indiquait qu'il était de

« permettre une mise en œuvre des nouvelles exigences de la LAT, notamment l'entrée en vigueur du futur plan d'affectation des zones de la commune de C _____ ». Ces zones réservées sont arrivées à échéance le 25 janvier 2022.

C. Par lettre du 24 février 2022, le Conseil communal a informé le Conseil d'Etat que son PAZ et son RCCZ, en cours de révision globale, étaient en consultation auprès des services cantonaux concernés et qu'afin de pouvoir effectuer cette révision dans les meilleures conditions et préserver l'intérêt public évident que représentait l'aménagement du territoire, il avait décidé, en séance du 23 février 2022, de solliciter le Conseil d'Etat de décréter des zones réservées cantonales au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT, ceci pour une durée maximale de cinq ans. Un rapport explicatif établi le 15 février 2022 par le bureau J _____ Sàrl était joint à cette demande (ci-après : le rapport de la commune). Ce document exposait le contexte dans lequel s'inscrivait la démarche communale, les motifs qui justifiaient l'instauration de la zone réservée cantonale et expliquait comment les conditions légales y relatives étaient respectées. Concernant le périmètre des zones réservées cantonales proposées par la commune, il s'appuyait sur celui des zones réservées communales décrétées en 2015 et en 2017, puis prolongées, respectivement, en 2017 et 2019, mais adaptées et réévaluées en modifiant leurs contours en fonction de l'évolution du projet de révision global de PAZ et du RCCZ. Ainsi, certains territoires en zone réservée communale avaient été abandonnés, tandis que de nouveaux périmètres stratégiques avaient été ajoutés, la surface totale des zones réservées cantonales proposées s'élevant à quelque 54 ha répartis sur l'ensemble du territoire communal. En annexe figuraient également le plan des zones réservées cantonales proposées par la commune.

Le 23 mars 2022, le Service du développement territorial (SDT) a rendu son rapport explicatif relatif à la zone réservée cantonale envisagée sur la commune de C _____ (ci-après : le rapport explicatif). En substance, ce document rappelait le contexte dans lequel la zone réservée communale avait été décidée et prolongée, ainsi que la nécessité de la remplacer par une zone réservée cantonale, afin de garantir que la révision du PAZ et du RCCZ en cours puisse être menée à terme dans le respect des exigences du droit fédéral. En effet, cette commune présentait des réserves excédentaires en zone à bâtir pour les 25 à 30 prochaines années, soit un surplus théorique de 27.2 ha pour un besoin théorique de l'ordre de 41.4 hectares. Elle était par conséquent classée en catégorie B, selon l'annexe de la fiche de coordination C.1 (« *Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat* ») du nouveau plan directeur cantonal (PDC), approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019. Cette situation justifiait

la stratégie de régulation adoptée par la commune, laquelle était pertinente puisqu'elle mettait en œuvre les mesures permettant de planifier l'utilisation des zones à bâtir existantes dévolues à l'habitat (terrains constructibles dans les 15 ans et terrains temporairement inconstructibles), tout en bloquant temporairement les surfaces dépassant les besoins à 15 ans ou nécessitant un changement d'affectation visant une meilleure utilisation du sol et le développement vers l'intérieur. Or, malgré son état d'avancement, la procédure de révision du PAZ et du RCCZ prendrait encore un certain temps, ce qui impliquait l'instauration d'une zone réservée cantonale, afin de garantir qu'aucun projet de construction ne puisse entraver ou compromettre l'adaptation du PAZ aux nouvelles exigences de la LAT. Selon le rapport explicatif, les conditions légales d'adoption d'une zone réservée cantonale étaient pour le surplus réunies. En particulier, la délimitation d'une zone réservée suffisamment vaste, permettant d'offrir une certaine marge de manœuvre à la commune lors de l'élaboration de son projet de révision globale du PAZ et du RCCZ, était justifiée pour autant qu'elle repose sur une stratégie claire. C'était le cas en l'espèce, étant donné que le rapport de la commune exposait sa stratégie principale visant à densifier vers l'intérieur, redimensionner la zone à bâtir et prioriser l'utilisation des zones à bâtir dévolues à l'habitat existants pour les 20 à 30 prochaines années.

Dans un rapport explicatif daté du même jour, le SDT et le Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTE) ont proposé au Conseil d'Etat d'agréer la requête du Conseil communal et de délimiter une zone réservée cantonale couvrant les secteurs proposés par la commune pour une durée de cinq ans.

D. Le 30 mars 2022, le Conseil d'Etat a décidé d'instaurer la zone réservée cantonale sollicitée par le Conseil communal pour une durée de cinq ans. Les périmètres correspondaient à ceux du rapport de la commune et au plan qui y était annexé. Cette décision a été rendue notoire par avis inséré au B.O. n° xxx du xxx.

E. Par mémoire du 6 mai 2022, les membres de la X _____ et B _____ ont porté la décision du 30 mars 2022 devant la Cour de céans en prenant les conclusions suivantes :

« La parcelle No xxx est sortie du périmètre de zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT.

Les frais de procédure et de décision sont mis à la charge des autorités publiques. »

Après avoir relevé que la parcelle n° xxx ne faisait pas partie de la zone réservée communale antérieure à la zone cantonale, ils ont soutenu que cette parcelle, située en plein centre de K _____, était complètement équipée et desservie, de sorte qu'aucun principe légal ne permettait de justifier qu'elle figure dans le périmètre de la zone réservée cantonale. Si elle n'avait pas encore été construite, c'était uniquement en raison du contexte familial et de la profession d'agriculteur de feu L _____ et de A _____. Toutefois, un projet d'appartements protégés sur cette parcelle était en cours d'élaboration, ce dont la commune avait été informée dans le cadre de l'information publique de l'avant-projet du PAZ et du RCCZ. Il n'était dès lors pas question de mitage du territoire en cas de construction de la parcelle n° xxx. Il était également contraire au principe de la proportionnalité d'inclure cette dernière dans le périmètre de la zone réservée, laquelle ne devait pas être plus vaste que ne le requérait le but poursuivi. En dernier lieu, les copropriétaires ont estimé que la mise en zone réservée de leur parcelle revenait à les spolier, en expropriant implicitement leur terrain.

Aux termes de sa détermination du 11 août 2022, la commune a proposé le rejet du recours. Elle a rappelé que le but poursuivi était de « permettre un développement maîtrisé de la commune qui tienne compte de l'avancement des réflexions communales en matière de développement territorial » et par conséquent, « de bloquer jusqu'à son homologation tout projet qui pourrait entraver, compromettre ou compliquer son adoption ». Il s'agissait d'un but légitime et conforme à la loi, correspondant au sens de la zone réservée. Ainsi, même si la parcelle litigieuse était située à l'intérieur de la zone à bâtir et équipée, l'autorité devait réfléchir de manière globale à la manière dont des surfaces importantes pour le village devaient être utilisées, investies et valorisées. Il était légitime que l'autorité exige des propriétaires qu'ils n'entreprennent rien sur de telles surfaces qui puisse réduire la volonté communale à néant entretemps si bien qu'une telle mesure de transition était parfaitement proportionnée.

Le 17 août 2022, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours, sous suite de frais, et déposé différents documents relatifs à l'instauration de la zone réservée cantonale. Il a expliqué que le canton était libre de délimiter un périmètre différent de celui défini par la commune. Le fait que la parcelle litigieuse était équipée et desservie ne constituait, par ailleurs, pas un obstacle étant donné que la zone réservée ne visait pas uniquement à réduire la zone à bâtir mais également à préserver de manière générale la liberté de décision et de planification de la commune. En outre, le périmètre de la zone réservée n'avait pas besoin de s'appuyer sur des critères précis, dès lors qu'il existait une « intention de planifier assortie d'une intention concrète » de la commune.

Par écriture du 8 septembre 2022, les recourant ont déposé le certificat d'héritiers relatif à la succession de feu L _____ ainsi que les procurations des autres membres de l'hoirie en faveur de A _____.

Considérant en droit

1. Le recours a été adressé en temps utile au Tribunal cantonal et respecte les exigences formelles applicables. En tant que copropriétaires de la parcelle n° xxx incluse dans le périmètre de la zone réservée cantonale, les recourants disposent de la qualité pour recourir puisqu'ils sont directement touchés par la décision entreprise (art. 21 al. 3 LcAT ; art. 44, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6], applicables par renvoi de l'art. 80 al. 1 LPJA). Le recours est par conséquent recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2. Dès lors que le présent litige porte sur l'instauration d'une zone réservée cantonale, il convient de rappeler préalablement l'étendue et les limites du pouvoir d'examen du Tribunal de céans.

Le pouvoir de cognition du Tribunal est en principe limité au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (art. 78 al. 1 let. a LPJA ; cfe art. 37 al. 4 LcAT). Dans certaines hypothèses, il s'étend cependant à l'inopportunité, soit notamment lorsque la loi le prévoit (art. 78 al. 1 let. b LPJA).

Tel est le cas en l'espèce, puisque le litige concerne une zone réservée cantonale dont le Tribunal cantonal connaît en qualité d'autorité de recours unique (art. 21 al. 3 LcAT). Or, la protection juridique offerte par l'art. 33 al. 3 let. b LAT implique qu'une autorité de recours au moins dispose d'un libre pouvoir d'examen, ce qui inclut le contrôle de l'exercice du pouvoir d'appréciation sous l'angle de l'opportunité : l'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate (arrêts du Tribunal fédéral 1C_483/2021 du 4 mars 2022 consid. 4.3.2 et 1C_852/2013 du 4 décembre 2014 consid. 3.1 ; ACDP A1 21 35 du 23 août 2021 consid. 3.1). Pour autant, l'autorité cantonale investie du contrôle de l'opportunité n'agit pas comme autorité supérieure de planification ou de surveillance (ATF 131 II 81 consid. 6.6). Elle doit ainsi préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches, conformément à ce que prescrit l'art. 2 al. 3 LAT : cela implique qu'une mesure

d'aménagement appropriée doit être confirmée, l'autorité de recours n'étant pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée (arrêts du Tribunal fédéral 1C_629/2019 du 31 mars 2021 consid. 3.1 et 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.6 ; ACDP A1 21 35 précité consid. 3.1). Elle ne peut cependant limiter son intervention aux cas dans lesquels l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, à peine de restreindre son pouvoir d'examen à un contrôle limité à l'arbitraire, en violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4, 145 I 52 consid. 3.6). En définitive, le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par l'organe de planification est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4, 145 I 52 consid. 3.6 ; ACDP A1 17 82 du 19 janvier 2018 consid. 2.2). A cet égard, il convient encore de souligner que le choix des parcelles concernées par le redimensionnement de la zone à bâtir imposé par l'art. 15 al. 2 LAT relève, dans une large mesure, du pouvoir d'appréciation des autorités (locales) de planification (ATF 144 II 41 consid. 5.2, arrêts du Tribunal fédéral 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 4.1 et 1C_73/2018 du 7 janvier 2019 consid. 3.1).

3. En substance, les recourants estiment que, compte tenu de la situation de leur parcelle et du fait qu'elle est équipée et desservie, aucun principe légal ne permet de justifier son intégration à la zone réservée cantonale. Invoquant une violation du principe de proportionnalité et l'existence d'une expropriation matérielle, ils s'en prennent en réalité à la question de la réalisation des conditions auxquelles des droits fondamentaux peuvent faire l'objet d'une restriction au sens de l'art. 36 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). En effet, l'inclusion d'une parcelle en zone réservée au sens de l'art. 27 LAT constitue une atteinte à la garantie de la propriété inscrite à l'art. 26 Cst. Aussi n'est-elle effectivement admissible que pour autant que les conditions fixées à l'art. 36 Cst. soient réunies (ATF 113 la 362 consid. 2). Elle doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 113 la 362 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_550/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.1 et 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 ; ACDP A1 19 16 du 6 mai 2019 consid. 3.2).

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 principe, l'art. 27 LAT est considéré comme une base légale suffisante et ne nécessite pas de dispositions cantonales d'exécution (Alexander Ruch, *in* : Heinz Aemisegger et al. [édit.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève / Zurich / Bâle 2016, n° 30 *ad* art. 27 LAT). Sur cette base, il revient néanmoins au droit cantonal et communal de désigner les autorités compétentes pour délimiter les zones réservées. En premier lieu, il s'agira de la collectivité chargée d'édicter les plans d'affectation pour lesquels la zone réservée a été instituée (Alexander Ruch, *op. cit.*, n° 46 *ad* art. 27 LAT). Cette tâche incombera le plus souvent à l'exécutif au niveau communal et, à l'échelon cantonal, au Conseil d'Etat ou à un département, bien qu'il soit également possible d'imaginer qu'une autorité cantonale soit désignée pour délimiter les zones réservées permettant de garantir la planification communale sur demande de la commune (*Ibidem*). Aussi longtemps que le droit cantonal n'a pas désigné d'autres autorités compétentes, les gouvernements cantonaux sont autorisés à prévoir des zones réservées (art. 36 al. 2 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.2).

3.1.2 En l'espèce, jusqu'au 15 avril 2019, le droit cantonal prévoyait à l'art. 19 al. 2 aLcAT que les zones réservées pouvaient être décidées par le conseil municipal pour une durée de deux ans, prolongeable jusqu'à un maximum de cinq ans par l'assemblée primaire. La révision partielle de la LcAT, deuxième étape, entrée vigueur le 15 avril 2019, a porté la durée des zones réservées de compétence communale à cinq ans, durée prolongeable de trois ans par décision de l'assemblée primaire. A cette occasion, le législateur cantonal a, afin de garantir la conformité aux art. 8a et 15 LAT, nouvellement conféré au Conseil d'Etat la compétence de délimiter des zones réservées cantonales pour une durée de cinq ans, prolongeable pour justes motifs (art. 21 al. 3 LcAT). L'adoption de l'art. 21 al. 3 LcAT a dès lors étendu la compétence d'instaurer des zones réservées au Conseil d'Etat, le législateur ayant renoncé à la réserver, comme par le passé, aux seules autorités communales. Ce choix de faire coexister deux compétences parallèles est parfaitement admissible et repose sur l'art. 27 LAT, ce que les recourants ne contestent, au demeurant, pas. En outre, le Conseil d'Etat disposant ainsi d'une compétence propre, le fait que la parcelle des recourants n'ait pas été incluse dans la zone réservée communale établie antérieurement ne constitue pas un obstacle à son

intégration dans la zone réservée cantonale. Partant, la mesure repose bien sur une base légale et la première condition de l'art. 36 Cst. est remplie.

3.2.1 L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit. Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, ainsi que d'éviter que des projets de construction viennent entraver 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 la LAT ou du plan directeur cantonal. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2 LAT (arrêts du Tribunal fédéral 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1, 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.1 et 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1 ; ACDP A1 21 217 du 19 juillet 2022 consid. 3.1.2).

Au stade de l'instauration d'une 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, au motif 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 être en effet menées séparément, dans le cadre de la révision du plan d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité consid. 4.4.1). 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'est généralement pas aboutie, 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, ce n'est 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2).

La notion de « *terrains déjà largement bâtis* » a été utilisée comme critère de définition des zones à bâtir par l'ancien art. 15 let. a LAT et figure désormais uniquement à l'art. 36 al. 3 LAT. L'attente selon laquelle un territoire largement bâti doit être inclus dans la zone

à bâtir au sens de l'art. 15 LAT subsiste cependant implicitement, puisque la révision partielle de 2012 impose le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a^{bis} LAT) et la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) (ACDP A1 18 269 du 6 mai 2019 consid. 3.4). Dans le même sens, le principe fondamental d'utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT) impose une rationalisation de la zone à bâtir plutôt que son extension et milite également en faveur de la densification des zones à bâtir qui répond à un intérêt public important (ATF 137 II 23 consid. 4.3 et les références citées). Selon la jurisprudence, la notion de terrains largement bâtis doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti qui présente les caractéristiques d'une « *agglomération* », y compris les infrastructures habituelles (« *Siedlungsstruktur* »). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Les constructions agricoles peuvent être exceptionnellement prises en compte (ATF 132 II 218 consid. 4.1, 116 la 197 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_671/2019 précité consid. 3.2 et 1C_532/2019 du 18 mai 2020 consid. 2.4).

Dans ce contexte, la jurisprudence distingue entre les notions de « *brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti* » et de « *surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti* ». Les brèches sont des parcelles ou parties de parcelles dont la surface n'est pas très étendue et qui jouxtent directement le territoire construit. Elles doivent être marquées par les constructions existantes et former un tout de qualité urbanistique avec les constructions environnantes, notamment en raison de leur degré d'équipement avancé. Les critères quantitatifs ne sont pas seuls déterminants. Une évaluation qualitative est indispensable. Lorsque la parcelle non bâtie joue un rôle propre – ce qui peut être le cas en raison de sa taille, de son degré d'équipement mais aussi du fait qu'elle est susceptible de faire l'objet de mesures d'aménagement indépendantes –, elle ne fait alors pas partie du tissu déjà largement bâti. Tel est le cas des surfaces non bâties situées en périphérie de l'agglomération, ou des surfaces relativement vastes à l'intérieur de celle-ci et qui servent à diversifier et à introduire des ruptures dans le tissu bâti ou à créer des aires de loisir et de détente. De telles surfaces libres ne dépendent pas de l'état des constructions alentour, mais remplissent une fonction propre (ATF 132 II 218 consid. 4.2, 121 II 417 consid. 5a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3 et les nombreuses références citées). Dans un contexte d'habitat de très faible densité, par exemple un quartier de villas, et de surdimensionnement de la zone à bâtir, la jurisprudence ne commande d'ailleurs pas que toutes les « brèches »

créées par ce type d'urbanisme soient nécessairement et inconditionnellement comblées (arrêts précités du Tribunal fédéral 1C_218/2020 consid. 3.4.2 et 1C_394/2019 consid. 4.2.1).

Toujours selon la jurisprudence, le fait qu'une parcelle soit équipée ne s'oppose pas à son exclusion de la zone à bâtir (ATF 113 la 362 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_400/2018 du 29 juillet 2019 consid. 2.2.1, 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.5 et 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4.2). *A fortiori* en va-t-il de même lorsqu'une parcelle équipée est provisoirement rendue inconstructible par l'instauration d'une zone réservée (p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité, 1C_224/2019 du 28 mai 2019).

3.2.2 En l'occurrence, il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la commune de C _____ est légèrement surdimensionnée. Classée en catégorie B, la commune a donc l'obligation de prendre des mesures, comme par exemple l'instauration de zones réservées, afin de planifier l'utilisation des zones à bâtir dévolues à l'habitat existantes (terrains constructibles dans les 15 ans et terrains temporairement inconstructibles), conformément à l'art. 15 al. 2 LAT (cf. PDc, fiche C.1). Il n'est pas davantage contesté que le travail de révision des PAZ et du RCCZ pour y parvenir est en cours depuis plusieurs années, mais que le processus n'aboutira cependant pas à brève échéance. Alors que les autorités communales ne pouvaient plus prolonger la durée de validité des zones réservées communales instituées en 2015 et 2017, elles ont sollicité l'intervention du Conseil d'Etat pour qu'il instaure une zone réservée cantonale. Il ressort des différents documents au dossier (rapport de la commune ; rapport explicatif du SDT ; demande d'intervention et décision du Conseil d'Etat d'instaurer la zone réservée cantonale sollicitée), que le but de cette mesure est de garantir aux autorités communales leur liberté de planifier afin de répondre aux exigences de la LAT en gelant le surplus de la zone à bâtir (besoin au-delà des 15 prochaines années), d'éviter le mitage du territoire, de garantir une urbanisation rationnelle en préservant les zones à bâtir nécessitant, avant toute construction, l'élaboration de mesures de planification d'ensemble, ainsi que de permettre des changements d'affectation ou des mesures de densification au sein de la zone à bâtir, lorsque cela est justifié. Dès lors qu'il existe une obligation légale de redimensionnement de la zone à bâtir en vertu de l'art. 15 al. 2 LAT et que la mesure tend à en garantir l'effectivité, il est indéniable que la zone réservée cantonale poursuit un intérêt public. Il faut d'ailleurs souligner également que, sous cet angle, elle s'avère conforme à l'art. 21 al. 3 LcAT qui n'autorise le Conseil d'Etat à instaurer une zone réservée que pour garantir le respect des art. 8a et 15 LAT.

A l'encontre de ce constat, les recourants font valoir que leur parcelle est non seulement située au centre du village de K _____, mais également totalement équipée et desservie. Ils expliquent que ce n'est qu'en raison du contexte familial et de la profession d'agriculteur de feu L _____ et de A _____ qu'elle n'avait pas encore été construite, mais qu'un projet d'appartements protégés sur cette parcelle était en cours d'élaboration. Sa construction ne créerait dès lors aucun mitage du territoire et ne devait pas être entravée du fait du surdimensionnement de la zone à bâtir de la commune. Par cette argumentation, les recourants semblent en réalité anticiper la question du maintien ou de l'exclusion de leur propriété en zone constructible dans le futur PAZ. Or, cette problématique excède le cadre du présent litige, sauf à retenir que le dézonage ou la mise en zone d'affectation différée de la parcelle litigieuse ou du secteur serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice, respectivement que le gel provisoire de cette surface serait inutile au regard des exigences et des critères des art. 8a et 15 LAT que la nouvelle planification devra mettre en œuvre.

Il faut concéder aux recourants que, *prima facie*, l'inclusion de leur parcelle dans la zone réservée peut surprendre, compte tenu des nombreuses constructions aux alentours, en particulier de la densité de ces dernières au sud-est de la parcelle litigieuse et formant le cœur de K _____. Toutefois, cette parcelle ne se situe pas elle-même au centre du village, mais en périphérie. Elle est séparée de la plupart des constructions environnantes par une route, mais jouxte en revanche plusieurs terrains non bâtis au sud-ouest et également inclus dans la zone réservée cantonale. Dans ce contexte, il est donc hâtif et approximatif d'affirmer que cette parcelle ne pourra faire l'objet d'aucune modification de son affectation dans le cadre de l'élaboration des nouveaux PAZ et RCCZ de la commune.

Au demeurant, le fait que la parcelle litigieuse se trouve au sein d'un milieu largement construit ne suffit pas, en vertu de la jurisprudence fédérale rappelée ci-dessus, à conclure qu'il devrait incontestablement être maintenu en zone à bâtir. Vu son étendue, sa nature végétale et forestière, ainsi que son emplacement au centre de la commune densément construite, il est légitime de se demander si ce secteur ne devrait pas être qualifié de surface non bâtie à l'intérieur du milieu bâti servant à diversifier et à introduire une rupture dans le tissu existant ou à créer une aire de loisir et de détente, hypothèse que les recourants ne nient pas, puisqu'ils qualifient eux-mêmes leur parcelle de « poumon de verdure au milieu d'un périmètre bâti ».

Par ailleurs, à supposer même que l'autorité planificatrice décide de maintenir *in fine* ce secteur en zone à bâtir, sa valorisation impliquerait quoi qu'il en soit une réflexion

d'ensemble préalablement à toute nouvelle construction, afin de garantir un équipement rationnel à l'échelle du secteur. On peut ici ajouter que, selon l'axe de stratégie exposé par la commune dans son rapport du 15 février 2022, « afin de répondre aux objectifs de densification vers l'intérieur, la commune a décidé de conditionner l'urbanisation de secteurs stratégiques à la réalisation d'une planification spéciale ». Le secteur étant précisément situé proche du centre du village de K _____, le réexamen et, au besoin, la modification de son affectation conformément à cet objectif pourraient ainsi s'avérer nécessaires dans l'hypothèse où les autorités communales choisiraient de confirmer son appartenance à la zone constructible. Sous cet angle également, l'inclusion du secteur litigieux dans la zone réservée ménage la liberté de planifier indispensable aux autorités communales dans le cadre du processus de révision du PAZ et des considérations globales qui l'entourent.

Au surplus, étant donné que le fait que la parcelle est équipée ne s'oppose pas à son exclusion de la zone à bâtir, que celle-ci soit temporaire (par l'instauration d'une zone réservée) ou définitive (dézonage), cet élément ne permet pas non plus de retenir que l'inclusion de la parcelle litigieuse dans la zone réservée cantonale ne répond pas au but d'intérêt public poursuivi.

Quoi qu'il en soit, au stade de l'établissement du périmètre de la zone réservée, l'affectation ou l'utilisation future des parcelles concernées n'est pas encore connue, ce qui justifie précisément l'utilisation de la zone réservée afin de permettre l'élaboration sereine de la future planification. Dans le cadre du présent litige, il suffit de constater qu'il n'apparaît pas invraisemblable que ce vaste espace libre remplisse une fonction propre au sein d'un milieu largement bâti, constat susceptible d'entraîner une modification de son affectation à l'occasion du redimensionnement de la zone à bâtir. Dans ces circonstances, une telle modification du secteur dans lequel se trouve la parcelle litigieuse, que ce soit sous la forme d'un dézonage ou d'une mise en zone d'affectation différée, ne s'avère pas d'emblée et manifestement contraire à la loi ou au PDc. L'intégration de ce secteur dans la zone réservée, y compris le bien-fonds des recourants, sert donc bien l'intérêt public au redimensionnement et ne saurait par conséquent être sanctionnée. Partant, la deuxième condition de l'art. 36 Cst. est remplie.

3.3.1 De manière générale, le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis (règle de la proportionnalité au sens étroit ; ATF 147 I 393 consid. 5.3, 146 I 157

consid. 5.4 et 140 I 168 consid. 4.2). Appliqué à la zone réservée, le principe exige qu'elle ne soit pas plus vaste ni ne dure plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 précité consid. 3.1.3 ; ACDP A1 19 16 précité consid. 3.2).

Une zone réservée satisfait en général à 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_576/2020 précité consid. 4.4.4, 1C_57/2020 précité consid. 3.2 et 1C_94/2020 précité consid. 3.4).

La règle de la nécessité interdit pour sa part que les zones réservées excèdent, s'agissant des aspects personnels, territoriaux, matériels et temporels, ce qui est absolument indispensable à la réalisation de l'objectif de sécurisation, étant précisé que les deux premiers aspects se rejoignent (Alexander Ruch, *op. cit.*, n^{os} 37 à 39 *ad art.* 27). Du point de vue territorial, il doit s'agir de secteurs exactement déterminés (cf. art. 27 al. 1 LAT). La règle de la nécessité est respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêt du Tribunal fédéral 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1). Tel est par exemple le cas de surfaces constructibles de faible densité situées à la périphérie du territoire construit, puisque la zone réservée permet alors d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal (arrêts du Tribunal fédéral 1C_518/2019 précité consid. 5.2 et 1C_532/2019 précité consid. 2.6).

Du point de vue temporel, l'art. 27 al. 2 LAT limite la durée de la zone réservée à cinq ans maximum, sous réserve d'une prolongation de ce délai par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, cette disposition habilite les cantons à adopter des réglementations cantonales détaillées à ce sujet, pour autant que la finalité de la zone à bâtir, qui est de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente, reste intacte (arrêt du Tribunal fédéral 1C_440/2019 du 7 janvier 2020 consid. 4.3.2 et les références citées ; ACDP A1 21 52 du 2 octobre 2021 consid. 2.2.2). La zone réservée doit pouvoir remplir cet objectif pendant toute la durée de la planification (*Ibidem*, ég. arrêt du Tribunal fédéral 1C_440/2019 précité consid. 5.2). Elle ne doit cependant pas servir à repousser indéfiniment la mise à l'enquête ou l'adoption de la nouvelle réglementation et s'avère injustifiée si elle se prolonge pour toute autre raison que celle d'être au service de l'adoption de la nouvelle réglementation (*Ibidem*). En Valais, l'art. 21 al. 3 LcAT permet l'instauration d'une zone réservée cantonale pour une durée maximale de cinq ans, durée qui peut toutefois être prolongée « *pour de justes motifs* ».

Le Tribunal de céans a déjà confirmé l'admissibilité pour le Conseil d'Etat d'instituer, à la demande d'une commune, une zone réservée cantonale couvrant des périmètres préalablement inclus dans une zone réservée communale dont l'autorité première ne pouvait elle-même prolonger la durée de validité, alors que le processus de révision du PAZ n'était pas achevé (ACDP A1 21 52 précité consid. 2). Il a relevé que la restriction temporaire ainsi portée au droit de propriété, d'une durée de dix ans, apparaissait considérable, sans qu'elle excède cependant ce qui était nécessaire compte tenu des circonstances (consid. 2.3.2).

Par ailleurs, dans le cadre de demandes d'indemnisation pour expropriation matérielle, le Tribunal fédéral a jugé que les interdictions temporaires de construire ne donnent en principe pas droit à une indemnité pour expropriation matérielle ; elles sont toutefois susceptibles d'entraîner une restriction grave du droit de propriété si elles portent sur une longue durée (ATF 121 II 317 consid. 12d/bb et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_510/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.1). La jurisprudence ne fixe pas de manière schématique et générale ce qu'il faut entendre par restriction à la propriété de longue durée, question qui doit être examinée au cas par cas, à l'aune des circonstances concrètes. Cela étant, en règle générale, une interdiction limitée à cinq ans n'est pas constitutive d'une expropriation matérielle, alors qu'une interdiction d'une durée supérieure à dix ans l'est (*Ibidem*, ég. ATF 123 II 481 consid. 9 *i.f.*, 120 Ib 465 consid. 5e, 112 Ib 496 consid. 3a *i.f.* et 109 Ib 20 consid. 4a). Selon la doctrine, une durée de cinq à dix ans n'a généralement pas pour effet une expropriation matérielle (Alexander Ruch, *op. cit.*, n° 65 *ad art.* 27 LAT). La proportionnalité au sens étroit implique enfin un rapport raisonnable entre l'objectif visé et la restriction de la liberté de l'individu. Elle doit être examinée à l'aune de la zone réservée et non du plan d'affectation prévu (Alexander Ruch, *op. cit.*, n° 40 *ad art.* 27 LAT). Selon la jurisprudence, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important, susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (ATF 144 II 41 consid. 5.2. et les références citées). Un tel examen s'avère toutefois difficile, de sorte que l'importance de ce critère doit être relativisé au profit de ceux de l'aptitude et de la nécessité (Alexander Ruch, *op. cit.*, n° 40 *ad art.* 27 LAT).

3.3.2 En l'occurrence, pour les motifs déjà exposés (cf. *supra* consid. 3.2.2), les secteurs de la zone réservée cantonale sont le fruit d'une réflexion globale sur l'ensemble du territoire communal, menée à l'occasion de la révision de l'entier du PAZ et destinée à remédier au surdimensionnement de la zone à bâtir. De multiples enjeux – dont les

recourants ne contestent pas le bien-fondé – ont été pris en compte par les autorités communales lors de la délimitation des secteurs (cf. rapport de la commune, let. F). Cette approche et ces délimitations ont été validées et reprises par le SDT pour délimiter les périmètres de la zone réservée cantonale, ce qui ressort clairement de son rapport explicatif. Dans son ensemble, cette planification s'avère ainsi cohérente et englobe des périmètres strictement délimités, concernés par l'obligation de planifier, à savoir en l'occurrence des surfaces constructibles de faible densité, non construites et situées en périphérie du territoire bâti ou dans des secteurs stratégiques pour le développement vers l'intérieur du milieu bâti.

Il est vrai que la surface de la parcelle des recourants ne couvre que 5035 m² et que la zone réservée s'étend sur environ 54 ha, alors que le surplus théorique atteint 27.2 hectares. La mobilisation de ces surfaces n'en demeure pas moins nécessaire au travail de redimensionnement. Il est en effet légitime de prévoir un tel excédent de zone réservée pour ménager à l'autorité planificatrice une certaine marge de manœuvre lors du redimensionnement de la zone à bâtir, mais également quant au changement d'affectation de certains secteurs au sein de la zone à bâtir afin de répondre aux objectifs de densification vers l'intérieur. Au moment de l'instauration de la zone réservée, cette autorité dispose généralement d'informations limitées, fondées sur des évaluations et projections susceptibles d'évoluer au gré de la procédure de redimensionnement et dont l'exactitude ne sera connue qu'une fois la révision du PAZ achevée. A ce stade, elle ne connaît de surcroît pas avec certitude les orientations futures de la planification, pas plus que le sort des secteurs concernés qui sont intégrés à la zone réservée. Enfin, l'établissement d'une zone réservée plus étendue que le surdimensionnement présumé garantit une certaine égalité de traitement entre les propriétaires susceptibles d'être touchés par des mesures de redimensionnement. En définitive, la délimitation territoriale de la zone réservée ne prête pas le flanc à la critique.

S'agissant de la durée de la restriction au droit de propriété, la zone réservée cantonale a été instaurée pour une durée de cinq ans et la parcelle des recourants ne faisait pas partie de la zone réservée communale établie antérieurement. Ainsi, même si le présent litige ne porte pas sur des questions d'indemnisation, l'on peut néanmoins noter que le régime de blocage provisoire auquel se trouvent confrontés les propriétaires concernés n'est en principe pas considérée comme étant constitutif d'une expropriation matérielle, de sorte que l'on ne saurait retenir qu'il excède ce qui est nécessaire compte tenu des circonstances. L'on ne voit dès lors pas les motifs pour lesquels il s'avérerait

disproportionné sous l'angle du critère de la nécessité, ce que les recourants n'expliquent au demeurant pas.

Quant au principe de la proportionnalité au sens étroit, il n'apparaît pas davantage violé. Temporaire, la restriction au droit de propriété dont se plaignent les recourants ne peut, en l'état, être qualifiée de restriction de longue durée. Ses effets peuvent par conséquent être relativisés. Les recourants se prévalent d'un projet d'appartements protégés sur leur parcelle qui serait en cours d'élaboration et qui aurait été porté à la connaissance de la commune le 25 janvier 2022. Toutefois, à la lecture du dossier, ce projet ne semble avoir fait l'objet d'aucune autorisation de construire. Dans ces conditions, il n'y a pas matière à reléguer à l'arrière-plan l'intérêt public que poursuit la zone réservée cantonale litigieuse. Cette mesure est en effet intimement liée au remaniement des zones à bâtir surdimensionnée, qui relève d'un intérêt public qualifié de majeur par la jurisprudence (arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2020 précité consid. 4.4 et 1C_168/2019 du 17 janvier 2020 consid. 2.2). Cela est d'autant plus vrai que, selon la jurisprudence, le critère de la proportionnalité au sens étroit revêt une importance moindre en la matière.

Partant, la décision entreprise respecte également les différents critères du principe de la proportionnalité.

3.4 Au regard des considérants qui précèdent, les griefs de violation de l'art. 36 Cst., en particulier du principe de proportionnalité, sont infondés.

4. En définitive, le recours doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5. Succombant, les recourants supporteront, solidairement entre eux, l'émolument de justice qu'il convient de fixer, notamment en application des principes de la couverture de frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., débours inclus (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 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]).

Les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). L'Etat du Valais et le Conseil communal n'y ont pas droit non plus. Aucun motif particulier ne justifie en effet de déroger à l'art. 91 al. 3 LPJA en vertu duquel 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 (ACDP A1 21 286 du 6 septembre 2022 consid. 5 et A1 20 25 du 6 juillet 2020 consid. 7.4 ; RVJ 1992 p. 75).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge des membres de la X _____ et de B _____, solidairement entre eux.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à A _____, à C _____, pour les membres de la X _____, à B _____, à C _____, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion, à Maître Laurent Schmidt, avocat à Sion, pour la commune de C _____, et à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Berne.

Sion, le 15 novembre 2022