

A1 19 25

**ARRÊT DU 24 FÉVRIER 2020**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant,

en la cause

A \_\_\_\_\_, recourante, représentée par Maître M \_\_\_\_\_

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, COMMUNE DE B \_\_\_\_\_, autre autorité

(aménagement du territoire, révision totale du PAZ et du RCCZ de l'ancienne  
commune de C \_\_\_\_\_)

recours de droit administratif contre la décision du 13 décembre 2018

## Faits

**A.** A\_\_\_\_\_ est propriétaire de parcelles situées à près de 1500 mètres d'altitude, dans le secteur de D\_\_\_\_\_, sur territoire de l'ancienne commune municipale de C\_\_\_\_\_. Celle-ci a fusionné avec la commune municipale de B\_\_\_\_\_ avec effet dès le xxx 2017. Le 7 octobre 1998, la municipalité de C\_\_\_\_\_ avait délivré à A\_\_\_\_\_ une autorisation de construire un village de vacances sur les parcelles n<sup>os</sup> xx1 et xx2 ancien état (n<sup>os</sup> xx3 et xx4 nouvel état). En séance du 3 octobre 2001, il a prolongé la durée de validité de ce permis jusqu'au 11 mars 2004. Le 19 juin 2012, cette même autorité a « confirmé » l'autorisation en fixant toutefois un délai de deux ans à la société ou à son ayant-droit pour poursuivre les constructions commencées sous peine d'une nouvelle mise à l'enquête publique de la partie du complexe non construit. Il a simultanément astreint la société à déposer une copie certifiée conforme de la convention conclue avec les propriétaires des parcelles n<sup>os</sup> xx5 et xx6 (ancien état), biens-fonds enclavés dans la parcelle n°xx2 (ancien état) mais que le plan de géomètre accompagnant l'autorisation du 7 octobre 1998 n'avait, aux dires de la municipalité de C\_\_\_\_\_, vraisemblablement pas mentionné « suite à une défection dans le plan cadastral communal ». Le 23 février 2017, la municipalité de B\_\_\_\_\_ a constaté la caducité du permis dans une décision que A\_\_\_\_\_ a déférée devant le Conseil d'Etat, où la cause est, selon les indications concordantes données céans par les autorités précédentes et la société, toujours pendante.

**B.a** Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2012, l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_ a mis à l'enquête publique la révision globale de son règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) et de son plan d'affectation des zones (PAZ) adoptés par l'assemblée primaire le 13 juillet 1973 et approuvés par le Conseil d'Etat le 14 août 1974 et le 24 septembre 1980, ainsi que plusieurs plans d'aménagements détaillés (PAD). L'objectif principal de cette démarche était de rendre le PAZ conforme au droit (cf. p. 1 et 5 du rapport selon l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 [OAT; RS 700.1], version du 15 janvier 2014).

Une enquête complémentaire est intervenue le xxx 2013 (B.O. n° xxx) à la suite de modifications apportées au projet publié en 2012.

Le 7 novembre 2013, le conseil municipal de C\_\_\_\_\_ a statué sur les oppositions émises à l'encontre du projet de révision et a décidé de le soumettre à l'assemblée primaire en vue de son adoption. Le 29 novembre 2013, celle-ci a adopté le RCCZ et le

PAZ nouveaux de C \_\_\_\_\_, ainsi que les PAD, décision qu'un avis paru au B.O. n°xxx du xxx 2013 a rendu notoire. Le PAZ ainsi adopté prévoyait de classer le secteur D \_\_\_\_\_ en « zone d'hôtel et d'habitat collectif de D \_\_\_\_\_ ».

**B.b** Le 14 janvier 2014, la municipalité de C \_\_\_\_\_ a transmis le dossier au Conseil d'Etat en vue de son homologation.

Dans son préavis de synthèse du 29 septembre 2016 (dossier du CE, p. 109), le Service du développement territorial (SDT) a préalablement signalé que le PAZ actuel n'était pas conforme à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Il a ensuite relevé que la densité des zones à bâtir du projet de PAZ adopté par l'assemblée primaire, soit 1089 m<sup>2</sup>/he (habitants/emplois), était largement supérieure à la médiane de référence des communes catégorisées dans l'espace coteaux et vallées latérales du Concept cantonal de Développement territorial (CCDT), qui était de 441 m<sup>2</sup>/he. Les zones à bâtir dévolues à l'habitat du PAZ proposé étaient surdimensionnées par rapport aux besoins à 15 ans, le surplus théorique s'élevant à 22 ha. Il y avait donc lieu de les réduire en concentrant le développement des constructions en continuité des noyaux formés par les villages historiques de E \_\_\_\_\_, F \_\_\_\_\_ (d'en Bas, du Milieu et d'en Haut) et C \_\_\_\_\_, à proximité des services existants. En outre, il s'agissait de stopper l'étalement des constructions et le mitage du territoire sur les hauts de la commune, principalement destinés à accueillir des résidences secondaires alors que leur construction n'était plus autorisée aujourd'hui. Pour atteindre ce but, le SDT a proposé au Conseil d'Etat de refuser l'homologation de différents secteurs, dont celui de D \_\_\_\_\_. Il a expliqué que la plus grande partie dudit secteur était libre de construction et qu'une nouvelle réflexion sur l'affectation et le dimensionnement de cette zone devra être menée par la commune de B \_\_\_\_\_, en complémentarité avec le secteur, voisin, de G \_\_\_\_\_. Seules les surfaces construites pouvaient être maintenues dans la zone d'hôtel et d'habitat collectif. Au-delà d'une distance de 10 mètres depuis les bâtiments existants, les terrains devaient être rangés en zone d'affectation différée. Le SDT a précisé que, si elles étaient toutes suivies, ses propositions de réduction des zones à bâtir allaient ramener le surplus théorique à 1.2 ha. Cet excédent lui apparaissait acceptable dans la mesure où les surfaces non construites se concentraient à proximité des noyaux formés par les villages de E \_\_\_\_\_, F \_\_\_\_\_, et C \_\_\_\_\_. Leur développement n'aggraverait donc pas le degré de mitage du territoire. La densité de la zone à bâtir passerait à 651 m<sup>2</sup>/he. Selon le SDT, la densité réelle allait encore se rapprocher de la densité médiane de référence de 441 m<sup>2</sup>/he en utilisant le potentiel de développement vers l'intérieur. En outre, dans le cadre d'une approche qualitative prenant en compte la

forte proportion de résidences secondaires (70 % environ) et les possibilités effectives de densification qui en découlaient, une densité réelle légèrement supérieure à la densité médiane était tolérable.

Le 29 novembre 2016, l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_ s'est opposée à la proposition du SDT en faisant valoir que certains secteurs, relevant selon elle d'une « priorité 1 », devaient être impérativement maintenus. Elle a en revanche indiqué qu'elle entendait surseoir à la demande d'homologation de l'ensemble de la zone D\_\_\_\_\_. Celle-ci s'inscrivait, en effet, dans le projet de liaison plaine-montagne actuellement à l'étude et la commune de B\_\_\_\_\_ allait, après la fusion, examiner les dimensions et l'affectation du secteur.

Le 9 mars 2017, le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) chargé d'instruire la demande d'homologation a informé la commune de B\_\_\_\_\_ – la fusion étant effective depuis 1<sup>er</sup> janvier 2017 – de l'intention du Conseil d'Etat d'approuver le PAZ selon le préavis du SDT, en rangeant cependant en zone à bâtir les secteurs de « priorité 1 » selon l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_. Conformément à la volonté de cette dernière, l'ensemble de la zone D\_\_\_\_\_ n'allait pas être homologuée.

En séance du 6 avril 2017, la municipalité de B\_\_\_\_\_ a décidé de souscrire à cette proposition et a confirmé la demande d'homologation du PAZ. Elle a notamment décidé que l'approbation du secteur D\_\_\_\_\_ fera l'objet d'une demande ultérieure en lien avec le secteur G\_\_\_\_\_, dont le développement sera coordonné avec l'arrivée de la future installation de liaison câblée plaine-montagne. Le 24 mai 2018, elle a donné son accord aux diverses corrections encore exigées par le canton.

Par avis paru au B.O. n° xxx du xxx 2018, le Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS) a informé les propriétaires intéressés que, dans le cadre de la procédure d'homologation, il était envisagé d'apporter de substantielles modifications à la décision prise par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_ le 29 novembre 2013. L'avis précisait que ces modifications avaient trait au PAZ, au RCCZ, aux cahiers des charges et à la suppression des PAD. Il ouvrait un délai de 30 jours durant lequel les documents en cause, ainsi qu'un plan conçu afin d'explicitier lesdites modifications, pouvaient être consultés et des observations pouvaient être déposées.

Plusieurs propriétaires se sont manifestés, dont la société A\_\_\_\_\_, le 20 juillet 2018. Celle-ci s'opposait à la mise en zone différée du secteur D\_\_\_\_\_ en faisant valoir que cette modification était susceptible de faire obstacle à la réalisation de son projet et qu'elle

se trouvait en contradiction avec l'autorisation de construire que l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_ lui avait délivrée.

**B.c** Par décision du 13 décembre 2018 publiée au B.O. n° xxx du xxx 2018, le Conseil d'Etat a homologué le PAZ et le RCCZ adoptés par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_, avec les modifications visées dans l'avis informatif. Le dispositif de cette décision précise, « conformément à la volonté du conseil municipal de B\_\_\_\_\_ » et à ce que prévoit l'article 39 alinéa 2 RCCZ, que « la zone ' D\_\_\_\_\_ ', classée en zone d'affectation différée, fera l'objet d'un réexamen par la commune de B\_\_\_\_\_ dans le cadre d'une révision ultérieure du PAZ et du RCCZ, en coordination avec le secteur G\_\_\_\_\_, en particulier en lien avec la connexion par câble avec la plaine ». Le Conseil d'Etat a toutefois indiqué que « l'homologation de la nouvelle affectation devra répondre aux exigences de la LAT, ainsi que de toutes les législations qui pourraient être touchées par le projet » et que cette mention était faite « uniquement dans un but d'information » et « n'équivaut en aucun cas à une promesse de [sa] part [...] sur les possibilités d'homologation d'un futur projet d'affectation du secteur ».

Par décision séparée du même jour, le Conseil d'Etat a rejeté l'unique recours – celui-ci émanait du WWF Suisse et de sa section valaisanne – qui avait été déposé à la suite de la publication de la décision d'adoption du PAZ et du RCCZ et des PAD par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_.

La décision d'homologation a été notifiée à l'ensemble des personnes ayant émis des observations dans le cadre de l'avis informatif. A la suite de plusieurs interpellations, le SAIC leur a confirmé, par lettres recommandées du 16 janvier 2019, qu'elles avaient qualité pour recourir au Tribunal cantonal s'agissant des modifications apportées à la décision d'adoption de l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_.

**C.** A\_\_\_\_\_ a recouru céans le 22 janvier 2019 contre la décision d'homologation. A la forme, la société reproche à ce prononcé de ne pas mentionner les voies de recours et de ne comporter aucune motivation. Elle prétend aussi que les règles d'établissement des plans prévues par la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1) n'ont pas été respectées. Au fond, elle demande que le secteur D\_\_\_\_\_ soit rangé en zone à bâtir mixte (habitat principal et touristique) compte tenu de l'existence de l'autorisation dont elle disposait. Elle estime qu'il n'est « pas du tout rationnel » de classer en zone différée le secteur D\_\_\_\_\_ vu les développements projetés par la Ville de B\_\_\_\_\_ dans le contexte d'une liaison câblée plaine-montagne. Elle dépose à ce sujet un document de présentation (« Point de la situation de

la planification ») établi le 8 juin 2018 par le Service de l'urbanisme et de la mobilité de la Ville de B\_\_\_\_\_ concernant les secteurs G\_\_\_\_\_ et D\_\_\_\_\_.

Le 20 février 2019, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours en répondant aux différents griefs de la recourante. La Ville de B\_\_\_\_\_ a également conclu au rejet du recours, le 25 février 2019.

L'instruction s'est close par la communication de ces réponses à la recourante, celle-ci n'ayant pas usé de la faculté, ménagée par ordonnance du 4 mars 2019, de déposer une détermination complémentaire.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

### **Considérant en droit**

**1.1** Le recours est recevable à l'exception de ses critiques relevant de l'opportunité (art. 38 al. 4 LcAT ; art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6).

**1.2** Il n'y a pas lieu, pour les raisons exposées au considérant 5.4 de l'arrêt, de requérir l'édition du dossier du recours administratif de A\_\_\_\_\_ concernant « la décision d'annulation de l'autorisation de construire de 1998 » (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Le présent litige peut être tranché au vu dossier dont dispose le Tribunal, comprenant celui d'homologation.

**2.** La recourante invoque une violation des règles de procédure régissant l'établissement des plans (art. 33 ss LcAT) et se plaint de ne pas avoir pu faire valoir ses droits dans le cadre du classement, par le Conseil d'Etat, du secteur D\_\_\_\_\_ en zone d'affectation différée. En substance, elle soutient que cette modification du PAZ ne pouvait valablement intervenir au stade de l'homologation cantonale, mais devait respecter les étapes préalables communales d'adoption et de modification du plan.

**2.1** L'article 26 alinéa 1 LAT exige que les plans d'affectation soient soumis à l'approbation d'une autorité cantonale, qui doit vérifier s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (al. 2). Plus globalement, même si l'article 26 alinéa 2 LAT ne le règle pas expressément, les plans d'affectation ne doivent pas violer le droit fédéral, la tâche d'examiner cette question incombant à l'autorité d'approbation

(Alexandre Ruch *in* : Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n<sup>os</sup> 30 et 40 *ad* art. 26 LAT). L'article 38 LcAT, qui concrétise les exigences de l'article 26 LAT, désigne le Conseil d'Etat en qualité d'autorité d'homologation chargée d'examiner les plans et règlements du point de vue de la légalité et de la conformité au plan directeur cantonal. Cet examen doit notamment porter sur le dimensionnement des zones à bâtir attendu que les zones surdimensionnées sont non seulement inappropriées, mais aussi illégales (art. 15 al. 1 et 2 LAT ; ATF 140 II 25 consid. 4.3).

**2.2** La question de savoir si l'autorité d'approbation peut elle-même corriger un plan relève du droit cantonal (Alexandre Ruch *op. cit.*, n<sup>o</sup> 25 *ad* art. 26 LAT). De manière générale, l'autorité d'approbation doit respecter la marge de manœuvre octroyée à la commune dans le cadre de son autonomie communale ; les modifications ne peuvent ainsi revenir à établir les plans à la place de la commune (*ibidem*). La jurisprudence a constaté que, si l'article 38 LcAT ne régissait pas expressément la possibilité pour l'autorité d'homologation de modifier le plan en publiant un avis informatif, il ne l'excluait pas davantage ; elle a, sur cet arrière-plan, admis cette manière de procéder (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_351/2008 du 25 février 2009 consid. 3 ; RVJ 2007 p. 18 consid. 2b *in fine* ; ACDP A1 18 18/19/28 du 21 septembre 2018 consid. 3.2, ACDP A1 13 227 du 27 juin 2014 consid. 1, A1 11 14 du 8 avril 2011 consid. 2c, A1 10 72 du 1<sup>er</sup> décembre 2010 consid. 2b). Le Tribunal fédéral a plus spécifiquement jugé que, confrontée à une zone à bâtir trop vaste, l'autorité d'homologation est tenue de la réduire, ce qu'avait fait à juste titre le Conseil d'Etat dans les affaires valaisannes en cause (arrêt 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4.2 et 10, arrêt 1P.115/2003 du 11 juillet 2003 consid. 4.4 et arrêt 1A.37/1999 – 1P.133/1999 du 17 août 1999 consid. 5b, 5d et 8b publié *in* : Pra 2000 8 p. 32). Cependant, avant d'ordonner une modification du plan, l'autorité d'approbation doit entendre la commune et les propriétaires concernés (ATF 106 Ia 76 consid. 3, 104 Ia 65 consid. 2b ; Heinz Aemisegger/Stephan Haag *in* : Commentaire pratique LAT, Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève/Zurich/Bâle 2020, n<sup>o</sup> 34 *ad* art. 33, note 81 ; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n<sup>o</sup> 7 *ad* art. 26 LAT).

**2.3** En l'espèce, il ressort du dossier, en particulier des préavis du SDT, que le PAZ adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_ était largement surdimensionné et donc illégal. La recourante ne le conteste pas. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat était tenu de réduire les zones constructibles de ce plan. Cette autorité l'a fait en se fondant sur les propositions émises par le SDT sur la base d'une analyse menée à la lumière des critères de l'article 15 LAT et, plus généralement, des buts et des principes

de cette loi. La réduction litigieuse découle ainsi d'un examen de la légalité du PAZ valablement opéré sur la base de l'article 38 LcAT et dont la recourante ne prétend pas qu'il violerait l'autonomie communale. La jurisprudence retient qu'il ne saurait (en principe) y avoir violation de l'autonomie communale en tant qu'une mesure d'aménagement répond, comme en l'espèce, à la nécessité de définir une zone à bâtir (davantage) conforme aux exigences de l'article 15 LAT (arrêt 1C\_311/2010 précité consid. 10). Au demeurant, il importe de rappeler que la commune de B \_\_\_\_\_, à la suite de celle de C \_\_\_\_\_, a expressément requis de surseoir à l'homologation de l'ensemble du secteur D \_\_\_\_\_ et conclut au rejet du recours de A \_\_\_\_\_. Enfin, la recourante ne peut pas être suivie lorsqu'elle affirme qu'elle n'aurait pas pu faire valoir ses droits à propos du classement de ces parcelles en zone d'affectation différée. L'avis publié au B.O. n° xxx du xxx 2018 a, en effet, dûment informé les propriétaires concernés que le Conseil d'Etat envisageait de modifier le PAZ adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C \_\_\_\_\_. La recourante en a eu connaissance et a pu se déterminer sur les modifications que l'autorité d'homologation envisageait d'apporter à l'affectation de ses terrains, comme en témoigne son écriture du 20 juillet 2018.

**2.4** Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas les règles d'établissement des plans prévues par la LcAT et que le droit de la recourante de s'exprimer sur les modifications litigieuses avant qu'elles ne soient ordonnées a été respecté. Ces premiers griefs doivent être rejetés.

**3.** La recourante reproche à la décision attaquée de ne mentionner aucune voie de recours.

Force est d'admettre que la décision d'homologation notifiée à la recourante ne comportait aucune indication sur les voies de recours, contrairement à ce que prescrit l'article 29 alinéa 3 LPJA. D'après un principe général du droit, déduit de l'article 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) protégeant la bonne foi du citoyen et que codifie l'article 31 LPJA, le défaut d'indication ou l'indication incomplète ou inexacte des voies de droit ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2). Dans la mesure où la recourante a recouru céans dans les délais, l'omission qu'elle critique ne lui a toutefois porté aucun préjudice. Il n'y a donc pas lieu de sanctionner cette irrégularité (cf. ATF 114 Ib 112 consid. 2a).

**4.** A la forme également, la recourante critique l'absence de toute motivation sur les modifications apportées dans le cadre de l'homologation.

**4.1** Selon l'article 29 alinéa 3 LPJA, qui formalise l'un des aspects du droit d'être entendu, la décision écrite doit être motivée en fait et en droit. L'autorité doit motiver sa décision afin que le justiciable puisse en saisir la portée et, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause (ATF 138 IV 81 consid. 2.2). Pour répondre à ces exigences, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision. Il n'est cependant pas tenu de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se limiter à ceux qu'il juge pertinents (ATF 138 I 232 consid. 5).

**4.2** Le Conseil d'Etat soutient qu'il était « totalement libre de tenir compte ou non des remarques formulées puisqu'il ne s'agissait que de respecter le droit d'être entendu des personnes touchées et de préserver ainsi leur qualité pour recourir ». A son sens, la recourante n'était, au stade de l'homologation, pas partie à la procédure et il n'y avait pas lieu de statuer expressément sur les observations qu'elle avait formulées. Le Conseil d'Etat indique toutefois en avoir « pris bonne note et décidé de ne pas y donner suite » en relevant encore que la recourante a valablement saisi l'autorité de recours et n'a donc subi aucun préjudice dans la défense de ses droits (réponse céans, chiffre 2.1).

**4.3** Le point de vue défendu par le Conseil d'Etat ne peut pas être suivi. Comme relevé plus haut (consid. 2.2 *in fine*), l'avis informatif vise à garantir le droit d'être entendu des propriétaires touchés par les modifications envisagées par l'autorité d'homologation (cf. art. 19 LPJA). Or, le droit d'être entendu implique, pour l'autorité concernée, de prendre effectivement connaissance des remarques des intéressés, exigence dont le respect se vérifie généralement à la lumière de la motivation de la décision en cause (Patrick Sutter *in* : Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [éd.], VwVG, 2<sup>e</sup> éd. 2019, n<sup>o</sup> 2 *ad* art. 32 PA ; Bernhard Waldmann/Jürg Bickel *in* : Bernhard Waldmann/ Philippe Weissenberger [éd.], Praxiskommentar VwVG, 2<sup>e</sup> éd. 2016, n<sup>o</sup> 6 *ad* art. 30 PA et n<sup>o</sup> 21 *ad* art. 32 PA). Le destinataire doit en particulier pouvoir savoir pourquoi la décision est prise et, ainsi, se déterminer en connaissance de cause sur l'opportunité d'un recours (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2011, p. 348).

En l'occurrence, la décision d'homologation apporte indéniablement des corrections significatives au PAZ adopté au plan communal et touche de manière importante les propriétaires concernés, circonstances en vertu desquelles l'obligation de motiver est d'autant plus stricte (*ibidem*, p. 350). Or, en droit, elle se réfère « aux dispositions » de la loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo ; RS/VS 175.1), à celles de la LAT et de la LcAT et s'appuie ainsi sur des bases légales toutes générales. Au niveau des faits, elle se limite à énumérer les différentes étapes de la procédure et un certain nombre de documents en évoquant les « observations déposées » à la suite de la publication du 22 juin 2018. Cet

exposé ne s'accompagne d'aucune subsomption. Le Conseil d'Etat n'explique pas, même de manière sommaire et générale, pourquoi les objections émises par les propriétaires concernés à l'encontre des modifications substantielles ordonnées au stade de l'homologation ne pouvaient être retenues ou s'avéraient dénuées de pertinence. Cela étant, les critiques de A\_\_\_\_\_ à l'endroit de la motivation de la décision d'homologation sont légitimes.

**4.4** Selon la jurisprudence, une motivation insuffisante ne constitue généralement pas une violation particulièrement grave du droit d'être entendu (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_39/2017 du 13 novembre 2017 consid. 2.1 et 1C\_300/2015 du 14 mars 2016 consid. 4.1). En principe, un vice de ce genre peut être guéri en procédure de recours lorsque l'autorité attaquée expose les motifs de sa décision et que le recourant a la possibilité de s'exprimer à ce propos (arrêt 1C\_39/2017 précité consid. 2.1 ; Pierre Moor/Etienne Poltier, *op. cit.*, p. 323 et 355 ss). Tel est le cas en l'espèce au vu de la réponse circonstanciée déposée par le Conseil d'Etat et de la possibilité qu'a eue la recourante – qui n'en a toutefois pas fait usage – de se déterminer. Le défaut de motivation aura donc été valablement réparé céans.

**5.** Sur le fond, la recourante conteste la mise en zone d'affectation différée de ses parcelles au motif que ce classement « peut constituer un obstacle à la construction de son projet et est en contradiction avec l'autorisation de construire délivrée à l'époque par l'ancienne commune de C\_\_\_\_\_ ». Elle fait également valoir qu'il ne serait « pas du tout rationnel que l'homologation mette le secteur D\_\_\_\_\_ en zone différée provisoire tout en prévoyant que la zone sera affectée à la construction d'un village avec construction de la télécabine ». Sur ce point, la recourante affirme que la modification du PAZ et du RCCZ qui en découle serait prête, selon les informations données par la commune de B\_\_\_\_\_ le 8 juin 2018, et pourrait facilement être intégrée aux documents homologués sans qu'il faille passer par une zone d'affectation différée provisoire. La recourante considère que, pour préserver ses intérêts et par économie de procédure, le Conseil d'Etat aurait dû exiger de la commune de B\_\_\_\_\_ qu'elle réintroduise le chapitre du secteur D\_\_\_\_\_ dans son RCCZ et dans son PAZ. A l'entendre, la décision d'homologation serait donc incomplète, inopportune et dommageable et violerait les principes de la légalité et de la proportionnalité.

**5.1** D'entente avec la municipalité de C\_\_\_\_\_, puis celle de B\_\_\_\_\_, le Conseil d'Etat a rangé le secteur en zone d'affectation différée. Aux termes de l'article 39 RCCZ, cette zone comprend les terrains qui n'ont pas encore été affectés à une utilisation particulière et où la réglementation de la zone agricole est applicable (al. 1). L'alinéa 2 de cette

disposition précise que « le secteur D \_\_\_\_\_ fera l'objet d'un réexamen par la commune de B \_\_\_\_\_ dans le cadre d'une révision ultérieure du PAZ et du RCCZ, en coordination avec le secteur G \_\_\_\_\_, en particulier en lien avec la connexion par câble avec la plaine ».

**5.2** Le classement d'un terrain dans une zone d'affectation différée, soumise au régime de la zone agricole, représente une restriction grave au droit de propriété qui n'est conforme à l'art. 26 Cst. que si elle repose sur une base légale claire, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (ATF 121 I 117 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.171/2004 du 2 septembre 2004 ; art. 36 al. 1 et 3 Cst.). Selon la jurisprudence, la réduction de zones surdimensionnées est une obligation légale (art. 15 al. 2 LAT) et relève d'un intérêt public important qui, sur le principe, l'emporte sur les intérêts privés contraires, notamment financiers (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 2.1 et les références ; arrêt 1P.115/2003 précité consid. 4.3 ; Eloi Jeannerat/Pierre Moor *in* : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, n° 43 *ad* art. 14 LAT). Cette règle vaut d'autant plus lorsque les zones à bâtir disponibles sont déjà très étendues. A défaut, il ne serait plus possible de réaliser un aménagement rationnel du territoire (arrêt du Tribunal fédéral du 27 octobre 1982 consid. 5a publié *in* : Zbl 1983 p. 316 ss et la référence à l'ATF 102 la 430 consid. 4b).

**5.3** Ces conditions sont en l'espèce réunies. La nécessité de réduire les zones à bâtir résultant du plan adopté par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de C \_\_\_\_\_ – projet qui remplaçait un plan vieux d'une quarantaine d'années lui-même largement surdimensionné – est indéniable et n'est pas d'ailleurs pas contestée par la recourante. Il peut être renvoyé sur ce point aux calculs effectués par le SDT synthétisés en page 3 de l'arrêt. A raison, la recourante ne remet pas non plus en cause le bien-fondé du redimensionnement opéré par le Conseil d'Etat dans le but de développer les constructions en continuité des noyaux formés par les villages historiques de l'ancienne commune de C \_\_\_\_\_ et de stopper leur étalement et le mitage sur les hauts du territoire (cf. réponse du Conseil d'Etat citant le préavis du SDT du 29 septembre 2016). Cette approche est conforme aux buts et principes exposés aux articles 1 et 3 LAT ainsi qu'aux critères prévus à l'article 15 alinéas 3 et 4 LAT, applicables à la réduction des zones trop étendues (Franziska Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al. 2 LAT, thèse Fribourg 2018, n° 458 p. 225). Appliquée en l'espèce, elle légitime un refus de classement dans la mesure où le secteur D \_\_\_\_\_ se situe clairement en

marge des zones densément bâties et se trouve pour l'essentiel libre de construction, ainsi que l'avait relevé le SDT.

**5.4** Que la décision du Conseil d'Etat puisse, comme le redoute la recourante, constituer un obstacle à la réalisation de son projet ou, plus généralement, l'empêcher de valoriser ses terrains (cf. allégués 12 ss du mémoire), n'est pas décisif. L'intérêt purement financier dont se prévaut la recourante cède le pas à l'intérêt public de redimensionner les zones à bâtir du PAZ de C\_\_\_\_\_ conformément aux exigences du droit fédéral. Cette solution s'impose d'autant plus s'agissant d'un projet autorisé il y a plus de vingt ans sous l'empire d'un plan homologué en 1974/1980 comportant des zones à bâtir nettement trop vastes. Pour cette même raison, l'argument selon lequel la mise en zone différée du secteur D\_\_\_\_\_ entrerait en contradiction avec l'autorisation de construire de 1998 que la recourante prétend encore valable à ce jour, tombe à faux. Il importe à cet égard de rappeler que l'existence même d'un permis de bâtir ne protège pas son bénéficiaire contre une mesure de réduction des zones à bâtir affectant son terrain : en effet, selon la jurisprudence, même des parcelles équipées ou comportant déjà des constructions peuvent – ou au besoin doivent – être affectées à une zone de non bâtir (ATF 113 la 362 consid. 2b, 105 la 233 consid. 3c/aa). Tel est le cas en l'espèce au regard des caractéristiques du secteur D\_\_\_\_\_ et des surcapacités des zones constructibles du territoire de C\_\_\_\_\_. Pour le reste, ni le permis de 1998 ni les décisions communales de C\_\_\_\_\_ ultérieures s'y rapportant, prononcés tous fondés sur un PAZ désuet et surdimensionné, ne peuvent être considérés comme une promesse formelle de l'autorité quant au maintien des parcelles considérées dans la zone à bâtir (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_492/2013 du 28 janvier 2014 consid. 2.3 ; ACDP A1 12 79 du 30 août 2012 consid. 6b). De toute manière, il y a lieu d'admettre qu'ici, l'intérêt public à l'application correcte de la LAT l'emporterait sur une éventuelle affectation des parcelles de la recourante en zone à bâtir en application des principes de la bonne foi et de la confiance. Par ailleurs, la municipalité de C\_\_\_\_\_ ne pouvait s'engager en liant l'autorité cantonale d'approbation, dont la mission est justement de veiller à ce que la planification locale respecte le droit fédéral.

**5.5** Enfin, il est vrai que le document de présentation établi le 8 juin 2018 par le Service de l'urbanisme et de la mobilité de la Ville de B\_\_\_\_\_ montre que la zone pourrait être appelée à se développer dans le cadre du projet de liaison par câble depuis la plaine. Cette perspective ne permet pas pour autant d'admettre que le refus de classer le secteur D\_\_\_\_\_ en zone à bâtir serait illégal. Le projet susmentionné est porté par la Ville de B\_\_\_\_\_ et c'est à elle qu'il revient d'évaluer le besoin de procéder à une adaptation

du PAZ et d'en définir l'ampleur et les modalités, et non à la recourante, dont les critiques d'inopportunité échappent au pouvoir de cognition du Tribunal (art. 78 let. a LPJA). Reste que la mise en zone d'affectation différée des terrains de la recourante ménage la possibilité que ceux-ci soient mis en zone bâtir dans le futur, dans le cadre d'un réexamen ultérieur du PAZ (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, *in* : Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, n° 64 *ad* art. 15 LAT). Cette affectation prend ainsi valablement en compte les circonstances particulières du cas, à savoir que l'ancienne commune de C \_\_\_\_\_ a fusionné avec celle de B \_\_\_\_\_ en cours de procédure de révision et que les PAZ seront, comme le relevait le SDT au chiffre 2.1 de son préavis du 29 septembre 2016, harmonisés.

**6.** La question de savoir si, comme le prétend la recourante, la mesure d'aménagement contestée par cette dernière correspond à une expropriation relève d'un contentieux et d'une procédure ressortissant à la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 (LEx ; RS/VS 710.1).

**7.1** En définitive, c'est à juste titre que la recourante s'est plainte d'une motivation insuffisante de la décision attaquée et, partant, d'une violation de son droit d'être entendue (consid. 4.3). Le recours doit être admis sur ce point nonobstant la réparation de cette informalité dans l'instance. Il est pour le reste rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**7.2** Les frais et dépens doivent être fixés en tenant compte de cette admission partielle (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_533/2012 du 12 septembre 2013 consid. 9). En l'occurrence, il se justifie de mettre à la charge de la recourante, qui succombe pour l'essentiel, des frais réduits d'un cinquième. Ceux-ci seront arrêtés, au vu notamment des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations (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), à 2000 fr. (4/5<sup>e</sup> de 2500 fr.). L'Etat du Valais, dont la décision était insuffisamment motivée, versera à A \_\_\_\_\_ une indemnité réduite de dépens (art. 91 al. 1 LPJA) qu'il convient de fixer à 560 fr. (1/5<sup>e</sup> de 2800 fr.), TVA et débours compris, compte tenu notamment de l'activité déployée par Maître M \_\_\_\_\_, qui a principalement consisté en la rédaction du mémoire de recours (art. 4 al. 3, 25, 27 et 39 LTar).

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

1. Le recours est partiellement admis au sens du considérant 4.3 ; il est rejeté au surplus.
2. Les frais réduits, par 2000 francs, sont mis à la charge de A\_\_\_\_\_.
3. L'Etat du Valais versera une indemnité réduite de dépens de 560 fr. à A\_\_\_\_\_.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M\_\_\_\_\_, pour la recourante, à la commune de B\_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Sion, le 24 février 2020