

A1 18 21

ARRÊT DU 24 JUIN 2021

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

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

en la cause

T _____ et **HOIRIE DE FEU U** _____, soit **V** _____, **W** _____,
X _____ et **T** _____, recourants, tous représentés par Maître M _____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose les recourants à **Y** _____ et **Z** _____, tiers concernés, représentés par **N** _____ et **COMMUNE DE A** _____, autre autorité, représentée par Maître **O** _____

(autorisation de construire)

recours de droit administratif contre la décision du 20 décembre 2017

Faits

A. Le secteur de B _____ est rangé en zone sensible R1 selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) de A _____ homologués en Conseil d'Etat le 14 octobre 1998. Il s'agit d'une zone à aménager selon le cahier des charges n° 25 du RCCZ, qui exige l'adoption d'un plan d'aménagement détaillé (PAD) définissant l'implantation et la volumétrie des constructions et des espaces libres. A titre dispositif, il est demandé de « définir et regrouper les accès » et de « tenir compte de la zone voisine de valeur (Villa) ».

La surface est recensée dans l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) comme périmètre environnant (PE) II du site de A _____, d'importance nationale. Ce périmètre, décrit comme « Colline de C _____ cernant le domaine du D _____ », joue un rôle paysager prépondérant dans le site (pp. 478 et 481 de l'ISOS). Il appartient à la catégorie d'inventaire « a », signifiant « partie indispensable pour le site ». 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 » (p. 467 de l'ISOS).

B. Par décision du 21 décembre 2010 en force, le conseil municipal de A _____ a approuvé, sur requête de tous les propriétaires concernés, parmi lesquels U _____, décédé depuis lors (le 22 mai 2014) et T _____, un PAD pour le secteur de B _____. Ce plan définit notamment deux routes d'accès en cul-de-sac depuis le chemin communal xxx, l'une au nord, l'autre au sud.

C. Le 14 janvier 2014, Y _____ et Z _____ ont déposé une demande d'autorisation de construire une villa avec capteurs solaires et forage pour pompe à chaleur (PAC) eau-eau avec sonde géothermique sur les parcelles n^{os} xx1, xx2 et xx3 (ancien état [AE] ; n° xx1 nouvel état [NE]), sises en zone R1 ainsi que dans le périmètre du PAD. La publication de cette demande a notamment suscité l'opposition de T _____ et de U _____.

Par décision du 15 avril 2014 et du 20 septembre 2016, le conseil municipal de A _____ a octroyé l'autorisation de construire en écartant simultanément les oppositions au projet.

D. Le 2 novembre 2016, T _____ ainsi que les hoirs de feu U _____, soit V _____, W _____, X _____ et T _____ (ci-après : T _____ et l'hoirie de feu U _____) ont recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant à l'annulation de l'autorisation de construire. Entre autres griefs, ils ont dénoncé l'insuffisance du droit de passage de 2 mètres de large et, plus généralement, l'absence d'équipement des terrains concernés, lacune que les procédures en cours liées à l'aménagement des routes d'accès prévues par le PAD rendaient tangible. Non équipées et figurant dans l'inventaire ISOS, les parcelles touchées par le projet n'appartenaient pas à la zone à bâtir selon les recourants, qui demandaient leur déclassement eu égard à la nouvelle teneur de l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Le projet ne pouvait pas non plus se fonder sur le PAD, qui avait été adopté sans respecter la procédure adéquate et sans prendre en considération l'ISOS. En outre, les recourants ont excipé du fait que la Sous-commission cantonale pour la protection des sites (SCS) n'avait pas été amenée à se prononcer sur la demande d'autorisation de construire.

Dans sa réponse du 14 février 2017, la Ville de A _____ a proposé de maintenir sa décision, de confirmer la validité du PAD et la constructibilité des parcelles concernées. De son point de vue, le droit de passage existant, d'une largeur comprise entre 2 m et 2.10 m, était plus que suffisant. Elle a précisé qu'aucun terrain ne serait déclassé sur le territoire communal selon le plan directeur cantonal en cours d'élaboration. Par contre, 30.6 ha allaient devoir être rangés en zone réservée ou différée. En l'état, les propriétaires avaient cependant le droit de construire dans ce secteur actuellement constructible.

Les époux Y-Z _____ ont conclu au rejet du recours, le 8 mars 2017.

Le 24 avril 2017, les recourants ont excipé du préavis émis par la SCS dans le cadre des demandes d'autorisation de construire les accès prévus par le PAD (dossier du CE, p. 159), document qui fait en substance état d'une absence apparente de prise en compte de l'ISOS dans l'établissement de ce plan spécial. Ils ont étayé leur grief d'accès insuffisant relativement au passage des véhicules de secours et ont signalé que, par décision du 22 juin 2016, le Conseil d'Etat avait admis leur recours contre l'autorisation de construire l'accès sud.

Le 17 août 2017, Les époux Y-Z _____ ont signalé que, dans l'arrêt A1 16 xxx du 6 juillet 2017 relatif à la procédure d'autorisation de construire l'accès nord, le Tribunal avait écarté le grief de nullité du PAD.

Le même jour, la Ville de A _____ a versé en cause cet arrêt qui, sur le fond, a jugé que T _____ et l'hoirie de feu U _____ s'étaient vus dénier à tort la qualité pour recourir par le Conseil d'Etat (dossier du CE, p. 198). La commune a par ailleurs relevé que l'Office cantonal du feu (OCF) avait donné son approbation au projet. Elle a précisé que les véhicules des pompiers n'avaient pas besoin d'emprunter l'accès de 2 m de large et qu'aucune collecte porte à porte n'était pratiquée à A _____. Elle a encore indiqué que les parcelles de B _____ ne faisaient pas partie des surfaces susceptibles d'être mises en zone réservée ou différée selon son projet de révision du périmètre d'urbanisation.

Le 9 novembre 2017, l'organe d'instruction a notamment informé les parties, en les invitant à se déterminer à ce sujet, que la demande d'autorisation simplifiée pour les capteurs solaires utilisée en l'espèce était réservée à des bâtiments existants et ne pouvait, dès lors, pas être prise en considération. Il a en outre signalé que le dossier ne contenait aucune information concernant cette installation, dont la couleur exacte devait être pourtant déterminée au vu du caractère sensible du site.

Le 16 novembre 2017, la Ville de A _____ a déclaré ne pas s'exprimer davantage.

Les recourants ont maintenu leur position, le 27 novembre 2017, en invitant le Conseil d'Etat à procéder au contrôle préjudiciel du PAZ. De leur point de vue, cet examen s'imposait nonobstant le rejet de leur demande en constatation de la nullité du PAD, ceci au vu de l'obligation de réduire les zones surdimensionnées et des caractéristiques des parcelles concernées.

Le même jour, les époux Y-Z _____ ont apporté diverses précisions et déposé un prospectus des panneaux solaires. Ils ont relevé que l'accès d'un peu moins de 2 m allait être remplacé par l'accès parfaitement suffisant prévu par le PAD.

Par décision du 20 décembre 2017, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Dans son état actuel, la route constituait un accès privé, certes très juste, mais suffisant pour une maison individuelle munie de places de parc, les habitants de celle-ci pouvant utiliser des véhicules appropriés pour s'y rendre. Les explications fournies par la Ville de A _____ concernant la desserte des services publics étaient convaincantes. La validité du PAD ne changeait rien au caractère déjà conforme de l'accès. A propos du dimensionnement des zones, le Conseil d'Etat a relevé que la parcelle n° xx1 jouxtait un secteur bâti et qu'il revenait au seul législatif communal de décider quels secteurs seront, le cas échéant, dézonés ou mis en zone réservée. Les critiques émises en lien avec l'ISOS étaient vaines dès lors qu'il s'agissait, ici, d'appliquer une réglementation en vigueur. Le préavis de la SCS n'était pas nécessaire attendu que ni l'ISOS ni l'ordonnance du 29 mars 2017

concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP ; RS 451.11) n'avaient de valeur contraignante lors de la délivrance d'un permis de bâtir. Les panneaux solaires projetés s'avéraient conformes quant à leur couleur et leur aspect à l'autorisation délivrée ainsi qu'aux exigences d'intégration. Le formulaire simplifié pouvait être admis dès lors qu'il avait reçu le timbre d'approbation communal. Enfin, la PAC, également critiquée par les recourants, ne posait aucun problème en l'absence de toute nuisance sonore générée par le système selon les indications du « Cercle bruit ».

E. Par mémoire du 1^{er} février 2018, T _____ et l'hoirie de feu T _____ ont conclu céans à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et de l'autorisation de construire, sous suite de frais et dépens. A l'appui de leurs conclusions, ils reprochent au Conseil d'Etat de ne pas avoir procédé au contrôle incident de la planification. Les recourants invoquent le caractère insuffisant de l'équipement, en estimant que la Ville de A _____ devait suspendre toute procédure d'autorisation de construire jusqu'à droit connu sur la décision relative à la desserte sud. Enfin, ils arguent du fait que l'ISOS n'a jamais été pris en compte, ni dans l'élaboration du PAD, ni dans la procédure d'autorisation de construire, et estiment que la SCS aurait dû être impérativement consultée.

Le Conseil d'Etat (28 février 2018) et la Ville de A _____ (10 avril 2018) ont proposé de rejeter le recours.

Les époux Y-Z _____ ont également conclu au rejet du recours, le 22 mars 2018.

Les recourants ont émis une détermination complémentaire, le 2 mai 2018.

Les intimés ont déposé des remarques finales, le 14 mai 2018.

F. Le 23 mai 2018, Maître M _____ a informé le Tribunal, en produisant l'avis de décision y relatif paru au B.O. n° xxx du xxx 2018, que la Ville de A _____ avait décidé d'instaurer des zones réservées englobant le secteur de B _____ et la parcelle n° xx1 (NE). Cet envoi a été communiqué le lendemain aux intimés ainsi qu'aux autorités précédentes.

Le 17 décembre 2018, après avoir entendu les intéressés et notamment les intimés, qui n'ont pas émis d'objections à cet égard, le Tribunal a décidé de suspendre la cause A1 18 xxx jusqu'à droit connu sur l'adaptation des plans d'affectation et de la réglementation y relative, en invitant la commune de A _____ à l'informer, en temps utile, du résultat de cette procédure.

G. Le 13 janvier 2021, le juge délégué a invité la commune de A _____ à le renseigner sur l'état d'avancement de la procédure de planification.

Le 20 janvier 2021, l'avocat de cette collectivité publique a fait état d'une nouvelle décision de mise en zone réservée portée le 7 avril 2020 par la Ville de A _____, pour une durée de 3 ans.

Le 10 mars 2021, le juge délégué a informé les parties qu'il était envisagé de trancher le recours A1 18 21 afin d'éviter que la procédure ne reste indéfiniment pendante céans. Dans ce contexte, les parties et les autorités concernées ont été invitées à se déterminer sur l'incidence que pourrait avoir la zone réservée sur le projet de construction et à présenter toute autre observation utile.

Le Conseil d'Etat s'est remis à l'appréciation du Tribunal, le 24 mars 2021.

Le 30 mars 2021, les recourants ont fait valoir que le projet de construction était directement concerné par la zone réservée. Ils ont maintenu leurs conclusions.

Le 31 mars 2021, la Ville de A _____ a fait valoir que la zone réservée s'opposait manifestement au projet contesté, à peine d'entraver la révision globale du PAZ et du RCCZ.

Les intimés ont présenté leurs observations le 30 avril 2021, dans le délai prolongé qui leur avait été accordé à cet effet. Ils ont notamment signalé que si la zone réservée était « exécutoire », elle n'était pas entrée en force dans la mesure où ils avaient déposé une opposition à son encontre, opposition sur laquelle le Conseil d'Etat n'avait pas encore statué. De leur point de vue, le recours du 1^{er} février 2018 devait être rejeté nonobstant l'existence de la zone réservée.

Ces différentes écritures ont été communiquées aux intéressés le 11 mai 2021.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 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 doit être tranché en application de l'ancien droit conformément à l'article T1-1 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), règle de droit transitoire qui vise spécifiquement les instances de recours pendantes lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de cette ordonnance et de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1 ; RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2).

1.3 La suspension ordonnée le 17 décembre 2018 par le Tribunal jusqu'à droit connu sur l'adaptation des plans d'affectation et du règlement des constructions à B _____ ne saurait être maintenue plus avant au regard des exigences de célérité découlant de l'article 29 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), la Ville de A _____ ayant, en effet, le 15 mars 2020, rendu une nouvelle décision instaurant des zones réservées pour une durée de 3 ans. L'absence de toute demande de reprise de la procédure des parties et, notamment des intimés, qui avaient souscrit à la décision incidente susvisée, n'y change rien dans la mesure où la conduite du procès incombe au Tribunal.

2. Les recourant invoquent une violation de l'article 6 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et de l'inventaire ISOS, en critiquant à cet égard le fait que la SCS n'ait pas été consultée.

2.1 L'article 6 alinéa 1 LPN prévoit que l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception, que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). L'ISOS n'est ainsi directement obligatoire que dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (cf. art. 2 et 3 LPN). Lorsque se pose, dans le cadre de l'exécution d'une tâche cantonale, respectivement communale, une question en lien avec l'ISOS, ce dernier ne déploie pas d'effet directement contraignant. Dans un tel contexte, l'ISOS n'intervient qu'en tant qu'expression d'un intérêt fédéral de protection du patrimoine et doit être pris en compte dans la pesée des intérêts exigée en matière de préservation des sites (arrêt du Tribunal fédéral 1C_ 55/2019 du 16 mars 2020 consid. 6.1). Cette prise en compte intervient non seulement au travers de l'application des instruments de planification transposant les objectifs de protection, mais aussi lorsque, dans un cas concret, l'autorité doit effectuer une pesée d'intérêts ou appliquer une notion juridique indéterminée, telle une clause générale d'esthétique et d'intégration

au site (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_578/2016 du 30 novembre 2016 consid. 3.1 et 4.6, 1C_488/2015 du 24 août 2016 consid. 4.3 ; Christan Berz, Zur Berücksichtigungspflicht des ISOS im kantonalen Bau- und Planungsrecht in : PBG 3/2018, p. 13; cf. ég. ACDP A1 08 108 du 13 février 2009 consid. 4b et la référence à la RVJ 2004 p. 33 consid. 3b).

2.2 L'article 30 alinéa 1 de la loi du 13 novembre 1998 sur la protection de la nature, du paysage et des sites (LcPN ; RS/VS 451.1) demande aux autorités cantonales et communales de s'acquitter des tâches publiques, au nombre desquelles figurent l'aménagement du territoire et l'octroi d'autorisations (art. 29 let. a et c LcPN), en visant les objectifs de protection de la loi, en ménageant les objets à protéger et en les préservant lorsque l'intérêt à leur maintien l'emporte. Dans ce contexte, l'article 31 alinéa 2 lettre b LcPN leur impose de soumettre les demandes d'autorisation aux services spécialisés pour prise de position et, pour autant que les buts de protection l'exigent, en les refusant ou ne les octroyant qu'avec des conditions ou des charges pouvant faire l'objet d'une mention au registre foncier (let. b). Plus particulier, l'article 7b LcPN prévoit que, lorsqu'un projet de construction figure dans un inventaire fédéral ou cantonal, la commune transmet le dossier au secrétariat cantonal des constructions qui consulte les organes cantonaux concernés. Cette obligation de consultation se retrouve à l'identique à l'article 18 de l'ancienne ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (aOC ; RO/VS 1996 p. 342 ss). L'article 5 LcPN institue à et égard deux commissions scientifiques consultatives, nommées par le Conseil d'Etat, une pour la protection de la nature et du paysage et une autre pour la protection des sites. Ces commissions ont notamment comme tâches de rendre des expertises ou des préavis sur des objets que lui soumet le service compétent en la matière et de conseiller le service compétent en la matière (art. 6 OcPN).

2.3 En l'espèce, le projet se situe dans la zone sensible R1 du RCCZ, dans un secteur recensé dans l'inventaire fédéral ISOS comme périmètre environnant jouant un rôle paysager prépondérant dans le site, relevant de la catégorie d'inventaire « a » et pourvu d'un objectif de sauvegarde « a ». Or, si le dossier a bien été mis en circulation auprès du service compétent dans le cadre de la consultation des organes cantonaux (ancien service des bâtiments, archéologie et monuments [SBMA]), qui a émis un préavis positif, celui-ci s'est borné à relever que le projet se situait en zone archéologique. L'on ne trouve nulle trace au dossier d'un examen, même sommaire, de la demande d'autorisation de construire au regard de son emplacement dans un site mis en évidence par l'ISOS. En particulier, le SBMA ne souffle mot de cet inventaire et la commission des sites n'a,

manifestement, pas été appelée à se prononcer sur cette problématique. Le Conseil d'Etat, qui a estimé, à tort, que le prévis de la SCS n'était pas nécessaire, n'a pas remédié à cette informalité en interpellant cet organe, contrairement à ce qu'il avait fait dans une autre affaire de construction à A _____ (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_201/2018 du 7 juin 2019 consid. 3.3). Au vu de ce qui précède, il n'est pas possible de considérer que les exigences figurant aux articles 7b LcPN et 18 aOC sont satisfaites. Dans l'appréciation de cette question, il ne peut être fait abstraction du fait que la SCS, qui avait été (par contre) consultée dans l'examen des demandes d'autorisation de construire relatives aux accès prévus par le PAD, s'était en substance inquiétée de l'absence apparente de prise en compte de l'ISOS dans l'établissement du PAD et avait indiqué que, même s'il imposait certaines contraintes, ledit plan ne garantissait pas suffisamment le résultat architectural. Dans ces conditions, la critique des recourants apparaît d'autant plus justifiée et doit être admise.

3. Ce grief doit être rapproché du moyen par lequel les recourants reprochent au Conseil d'Etat de ne pas avoir procédé au contrôle incident de la planification.

3.1 Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'article 21 alinéa 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1). Cette norme prévoit que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Une modification sensible des circonstances au sens de l'article 21 alinéa 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (*ibidem*). L'article 21 alinéa 2 LAT prévoit un examen en deux étapes : la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan ; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (*ibidem*). A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Au stade de la première étape, les exigences seront toutefois moins élevées, le caractère sensible de la modification des circonstances devant déjà être admis lorsqu'une adaptation de la planification sur le territoire entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans.

3.2 La jurisprudence a posé que la réduction de zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 144 II précité consid. 5.2c), 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 (*ibidem*). La réalisation de cet objectif, expressément prévu par la nouvelle du 15 juin 2012 (art. 15 al. 2 LAT), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, ne saurait cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision – respectivement de contrôle préjudiciel –, d'un plan d'affectation, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_206/2020 du 7 mai 2021 consid. 5.1.1 et les références). Pour que l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée, au stade de la première étape, de sensible au sens de l'article 21 alinéa 2 LAT, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé. Savoir ensuite si une adaptation du plan s'avère nécessaire relève d'une pesée complète des intérêts qui s'opère dans le cadre de la deuxième étape (*ibidem* et les références).

3.3 Dans le cas particulier, le Conseil d'Etat a relevé que la parcelle n° xx1 (NE) jouxte un secteur largement bâti et a jugé qu'il revenait au seul législatif communal de décider quelles portions de territoire seront, le cas échéant, dézonés ou mis en zone réservée. Le Conseil d'Etat perd ce faisant de vue qu'un contrôle préjudiciel du plan doit, sous certaines conditions, être entrepris dans le cadre d'un recours contre une autorisation de construire. Il en résulte que l'autorité précédente n'a pas véritablement analysé les éléments avancés par les recourants à l'appui de leur demande d'examen incident de la planification en vigueur, à savoir l'existence d'un surplus théorique de quelque 30 ha à mettre en zone réservée ou différée selon les propres indications de la Ville de A _____, l'équipement lacunaire du secteur considéré globalement et le rôle prépondérant que celui-ci joue d'après l'ISOS. L'on ne saurait considérer que la demande des recourants soit d'emblée et manifestement dénuée de pertinence attendu que la Ville de A _____ a, par décisions publiées le 18 mai 2018, puis le 15 mai 2020, instauré des zones réservées (art. 19 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT [LcAT ; RS/VS 701.1] et art. 27 LAT) englobant le secteur de B _____ et la parcelle en cause. En effet, l'application de l'article 27 LAT suppose, à l'instar de l'article 21 alinéa 2 LAT, la nécessité de l'adoption d'une planification, respectivement de sa révision (arrêt du Tribunal fédéral 1C_190/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2.2.1 et les références).

3.4 Au regard de ce qui précède, c'est à tort que le Conseil d'Etat s'est abstenu d'examiner, en procédant à une réelle pesée d'intérêt telle qu'exigée en pareilles circonstances (*supra* consid. 3.1), la demande de contrôle de préjudiciel formulée par les recourants. Le renvoi de l'affaire à cette fin à l'autorité précédente, qui ne préjuge aucunement de l'issue de cet examen, se justifie ici, le Tribunal ne disposant pas de tous les éléments pour se prononcer en connaissance de cause, le préavis manquant de l'ISOS étant par exemple susceptible d'influencer l'analyse (*supra* consid. 2). L'on observait par ailleurs que cette pesée d'intérêts devrait en principe se recouper avec celle que pourrait avoir effectué ou pourrait être amené à effectuer le Conseil d'Etat dans le cadre de l'opposition que les intimés allèguent avoir déposée à l'encontre des zones réservées, opposition qu'il reviendrait alors, si tel est le cas, à l'autorité précédente de trancher pour peu qu'elle ne soit pas liquidée (cf. art. 19 alinéa 4 LcAT).

4. Se pose aussi la question de savoir si la zone réservée publiée en cours de procédure (qui est en force nonobstant le fait qu'elle soit contestée [art. 19 al. 1 LcAT]), peut, comme le prétend la Ville de A _____ dans sa détermination du 31 mars 2021, affecter le projet de construction litigieux. Si cette problématique ne se confond pas avec celle du contrôle préjudiciel du plan, certains des aspects à prendre en compte à cet égard se recoupent néanmoins. En effet, selon la jurisprudence, la portée qu'il convient d'attacher aux zones réservées doit, en l'absence de règle spécifique cantonale, être résolue en procédant à une pesée d'intérêts entre ceux, 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 Cst.) – par rapport aux intérêts publics à la modification de la planification, respectivement à l'effet anticipé du nouveau régime d'affectation (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1P.539/2003 du 22 avril 2014 consid. 2.2 et la référence à l'ATF 118 la 510 ; ACDP A1 16 9 du 4 février 2021 consid. 3.4 ; Alexandre Ruch *in* : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n° 59 *ad* art. 27). De ce fait, il convient également de laisser au Conseil d'Etat le soin de trancher ce point sur lequel les recourants et la Ville de A _____, d'une part, et les intimés, d'autre part, ont exprimé des avis opposés céans.

5. Le grief de violation de l'article 9 (*recte* : 19) LAT invoqué par les recourants au regard d'un accès qu'ils estiment insuffisant peut rester indécis au vu de l'issue du litige. Sur ce point, l'on relèvera toutefois, à toutes fins utiles, que loi n'impose pas des voies d'accès idéales et qu'il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses

usagers ni ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs ; l'accès des services de secours doit en outre être assuré (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_589/2020 du 25 mars 2021 consid. 3.1). Or, sur ce dernier point, il importe de signaler que le dossier en mains du Tribunal ne comporte pas le préavis de l'OCF auquel s'est référée la Ville de A _____ et, indirectement le Conseil d'Etat, pour affirmer que la possibilité d'intervention des services de secours et de lutte contre le feu en particulier étaient garantis. En outre, l'on observera que les plans autorisés, notamment celui relatif aux aménagements extérieurs (p. 47 du dossier du CE), tablent manifestement sur la future route telle qu'elle résulte du PAD. Or, cette desserte n'est, à teneur du dossier, au bénéfice d'aucun permis en force et ne peut en conséquence être prise en considération (arrêt 1C_589/2020 précité consid. 3.2.1). Les autorités précédentes ne s'y réfèrent d'ailleurs pas. Il s'agira donc de s'assurer que les plans revêtus du sceau tablent sur l'accès tel qu'il est effectivement prévu en l'état des choses (cf. art. 32 al. 1 let. i, 34 let. e et 35 al. 1 let. d aOC). Il conviendra également de s'assurer, au besoin, que les éventuelles corrections devant être apportées aux plans autorisés ne soient pas susceptibles d'influencer le préavis de l'OCF ou les explications communales concernant le caractère suffisant du droit de passage et, plus largement, la légalité du projet.

6.1 Le recours doit être admis au sens des considérants. En conséquence, le prononcé attaqué est annulé et l'affaire est renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision après que l'instruction ait été complétée dans toute la mesure utile (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.2 Les frais de la cause sont mis solidairement à la charge des intimés, qui succombent (art. 89 al. 1 LPJA). Ces frais sont arrêtés, au vu notamment 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), à 1500 francs.

6.3 Les intimés verseront des dépens aux recourants, qui ont pris une conclusion en ce sens et obtiennent gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA). Le montant des dépens est fixé à 2200 fr. (débours et TVA inclus) au vu, notamment, du travail effectué par l'avocat des recourants, qui a consisté principalement en la rédaction d'un mémoire de recours (12 pages) et de trois déterminations complémentaires (5, 2 et 2 pages ; art. 4, 27 et 39 LTar). Indépendamment du point de savoir si la Ville de A _____ succombe ou non (selon que l'on se fie à sa réponse, qui conclut au rejet du recours, ou à sa détermination du 31 mars 2021 tendant implicitement à l'admission du recours), elle n'a pas droit à des

dépens au vu du principe figurant à l'article 91 alinéa 3 LPJA. De plus, elle n'a avancé aucune circonstance justifiant de déroger à cette règle.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis.
2. La décision du 29 décembre 2017 est annulée et l'affaire est renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision au sens des considérants.
3. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de Y _____ et de Z _____.
4. Y _____ et Z _____ verseront 2200 fr. de dépens aux recourants.
5. Il n'est pas alloué d'autres dépens.
6. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour les recourants, à Maître N _____, pour les intimés, à la commune de A _____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 24 juin 2021