

A1 23 147

ARRÊT DU 21 JUIN 2024

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier,

en la cause

X _____ SA, recourante, représentée par Maître Guillaume Grand, avocat, 1950 Sion

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **CONSEIL COMMUNAL DE Y _____**, autre autorité, représenté par Maître Laurent Schmidt, avocat, 1951 Sion

(Aménagement du territoire ; zone réservée communale)

recours de droit administratif contre la décision du 21 juin 2023

Faits

A. La X _____ SA (ci-après : la propriétaire) est propriétaire de la parcelle n° xxx1 (2460 m²), plan n° yyy1, de la commune de Y _____ (A _____) qui supporte un hôtel en exploitation (hôtel B _____). Sis à la C _____, l'hôtel se situe à proximité immédiate du centre de la station.

Selon le plan d'affectation des zones (PAZ), le règlement intercommunal sur les constructions (RIC) et les avenants et annexes au règlement intercommunal sur les constructions (ARIC), votés en assemblée primaire le xx.xx1 1998 et homologués par le Conseil d'Etat le xx.xx2 1998, le bien-fonds n° xxx1 est colloqué en en zone 5C (« *Zone de l'ordre dispersé / Densité 0,80* »), régie par les art. 43.1 ss RIC.

B. En séance du 16 mars 2021, le Conseil communal a décidé la création de « *zones réservées instaurées en matière d'hébergement touristique organisé* » incluant notamment la parcelle n° xxx1.

La zone réservée a été mise à l'enquête publique par avis au Bulletin officiel (B.O.) n° xx1 du xx.xx3 2021. Le but poursuivi était de permettre la mise en œuvre du plan directeur cantonal (PDC), révisé et partiellement approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019, singulièrement de sa fiche B.2 intitulée « *Hébergement touristique* », approuvée quant à elle le 27 avril 2020. Le dossier mis à l'enquête contenait en particulier le rapport du 2 avril 2021 à l'intention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans, exigé par l'art. 47 OAT (ci-après : le rapport 47 OAT). Ce document mentionnait en bref que la mesure visait à garantir l'adaptation du PAZ conformément à la fiche B.2 précitée, afin de remédier à la baisse continue du nombre d'établissements hôteliers et de lits marchands dans la commune, en particulier par la transformation de ces bâtiments en logements destinés principalement aux résidences secondaires. Le but était également de maintenir, voire de développer les établissements d'hébergement organisé (rapport 47 OAT, pp. 2 s.). Le PAZ tiendrait également compte de l'évolution du cadre légal intervenue ces dernières années, en particulier s'agissant de la LAT, de la LcAT et de la LRS (*ibid.*).

L'enquête publique a notamment suscité l'opposition de X _____ SA le 3 mai 2021. L'intéressée invoquait la violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), motif pris que la zone réservée était disproportionnée (art. 5 al. 2 Cst. et 36 al. 3 Cst.) et qu'elle instituait une inégalité de traitement entre hôteliers (art. 8 Cst.), dès lors que tous n'étaient pas concernés par la mesure.

C. Le 12 mai 2023, les communes de D _____, E _____ et Y _____ ont soumis à l'information publique durant 30 jours le Projet de plan directeur intercommunal de développement territorial (ci-après : PPDi). Le même jour, la commune de Y _____ a soumis à l'information publique durant 30 jours l'Avant-projet de plan dans le cadre du réexamen du plan d'affectation des zones (ci-après : APPAZ) qui prévoit d'affecter la parcelle n° xxx1 en zone d'activités touristiques.

D. Par décision du 21 juin 2023, expédiée le 26 ou 27 juin 2023 aux différents intervenants, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable l'une des oppositions formées à l'encontre des zones réservées décidées le 16 mars 2021 et levé les autres oppositions, dont celle de X _____ SA. En substance, cette décision confirme la validité des zones réservées litigieuses dès lors qu'elles reposent sur une base légale, poursuivent un intérêt public et s'avèrent proportionnées (décision attaquée, pp. 2 à 4).

S'agissant plus spécifiquement de l'opposition de X _____ SA (décision attaquée, p. 10), la décision confirme l'existence d'un intérêt public à l'instauration de la zone réservée, à savoir le besoin de modification du PAZ en raison du surdimensionnement de la zone à bâtir communale (art. 15 al. 2 LAT). De même retient-elle que la mesure est proportionnée au but visé, à savoir la mise en conformité de la planification communale avec le PDc, la LAT et la LRS afin de favoriser le maintien et le développement d'établissements d'hébergement organisé. S'agissant de l'inégalité de traitement alléguée, la décision rappelle que ce principe n'a qu'une portée limitée en matière de planification.

E. Le 29 août 2023, la propriétaire a interjeté un recours de droit administratif contre cette décision, concluant principalement à son annulation et, subsidiairement, au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

En substance, la recourante se prévaut derechef de la violation de la garantie de la propriété, du principe de la proportionnalité et de l'égalité de traitement sur la base d'une motivation identique à celle contenue dans son opposition. Elle invoque en outre la violation de la liberté économique et de la LAT, singulièrement l'art. 27 al. 1 LAT qui pose les conditions d'admissibilité d'une zone réservée.

Dans sa réponse du 27 septembre 2023, le Conseil d'Etat conteste un par un et dans le détail les arguments de la recourante, avant de conclure au rejet du recours, sous suite de frais. En annexe à sa réponse, il a déposé son dossier, lequel contient notamment

différents documents transmis par le Conseil communal dans la procédure de recours administratif.

Le Conseil communal s'est quant à lui déterminé le 9 octobre 2023, concluant également au rejet du recours, sous suite de frais. Dans ce cadre, il expose brièvement les conditions et principes régissant l'instauration de la zone réservée, dont il soutient qu'ils sont respectés, avant d'exposer en quoi le traitement différent des établissements touristiques pointés par la recourante se justifie en raison de leurs situations respectives.

Le 10 octobre 2023, le Tribunal a transmis ces écritures à la recourante qui a renoncé à se déterminer sur leurs contenus.

F. Par courrier du 21 mars 2024, le Tribunal a informé les participants à la procédure que les PPDi, l'APPAZ et les documents y relatifs, produits par la commune dans une affaire connexe, étaient versés au dossier de la cause, sans que cela suscite de réaction de leur part.

Considérant en droit

1. Le Tribunal de céans est compétent pour connaître du présent litige, nonobstant la teneur de l'art. 19 al. 4 LcAT qui dispose que le Conseil d'Etat statue comme unique instance cantonale sur les oppositions non liquidées (ACDP A1 18 214 du 2 avril 2019 consid. 6 et A1 03 199 du 18 mars 2004 consid. 1b). Pour le surplus déposé en temps utile et conformément aux exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

2. D'emblée, le Tribunal rappelle que selon une jurisprudence cantonale constante (en dernier lieu, ACDP A1 23 180 du 12 mars 2024 consid. 1.2 et les références citées) et confirmée par le Tribunal fédéral (arrêts du Tribunal fédéral 1C_609/2020 du 4 novembre 2020 consid. 2 et 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2), l'art. 48 al. 2 LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. c LPJA, exige un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée. Il en résulte que le recourant doit discuter l'argumentation développée par la juridiction de recours administratif afin de la débouter totalement ou partiellement et, ainsi, expliquer les raisons pour lesquelles les motifs adoptés par l'autorité précédente sont, de son point de vue, contraires au droit (*ibid.*). Si le degré de motivation exigé n'est pas particulièrement élevé, une motivation purement appellatoire est toutefois insuffisante, tout comme la simple réitération, en des termes

peu ou prou identiques, de moyens déjà formulés devant l'instance précédente, sans référence aux considérants de la décision entreprise (RVJ 2022 p. 36).

2.1 En l'espèce, s'agissant des griefs de violation de la garantie de la propriété, du principe de la proportionnalité et de l'égalité de traitement, la recourante reprend quasiment mot pour mot le texte de son opposition, sans aucune référence à la décision entreprise. L'intéressée ne prétend ainsi pas que la motivation de l'autorité précédente relative à ces problématiques serait erronée sur le fond ni ne soutient, sous l'angle formel, que le Conseil d'Etat aurait omis de statuer sur ces trois griefs. Ces derniers sont partant irrecevables.

Quoi qu'il en soit, supposés recevables, les griefs en question n'en devraient pas moins être rejetés pour les motifs qui suivent, tout comme d'ailleurs les nouveaux moyens tirés de la violation de l'art. 27 al. 1 LAT et de la violation de la liberté économique garantie par l'art. 94 al. 1 Cst.

3. Sous réserve du grief d'inégalité de traitement entre propriétaires d'établissements hôteliers qui sera traité plus loin (cf. *infra* consid. 4), il se justifie de traiter conjointement les autres griefs présentés de manière distincte par la recourante. Cette dernière soutient en effet que la zone réservée ne poursuivrait pas d'intérêt public et qu'elle serait disproportionnée, ce qui contreviendrait non seulement à l'art. 27 LAT, mais restreindrait par ailleurs indûment – c'est-à-dire en violation de l'art. 36 Cst. – son droit de propriété et sa liberté économique.

3.1 L'établissement d'une zone réservée constitue une restriction à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) des administrés concernés par la mesure (ATF 113 la 362 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_9/2023 du 1^{er} décembre 2023 consid. 3.1 ; ACDP A1 23 128 du 25 mars 2024 consid. 3.1.2). Il n'est par ailleurs pas exclu qu'elle puisse entraîner une restriction à la liberté économique des intéressés (art. 27 et 94 al. 1 Cst. ; ACDP A1 23 141 du 29 mai 2024 consid. 6 ; dans le même sens, cf. JEANNERAT/MOOR, in *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, 2016, n° 45 ad art. 14 LAT). Dans un cas comme dans l'autre, la zone réservée n'est admissible que pour autant que les conditions fixées à l'art. 36 Cst. soient réunies. Elle doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Ce dernier 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 140 I 168 consid. 4.2.1, 135 I 233 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_9/2023 du 1^{er} décembre 2023 consid. 3.1).

3.2 L'art. 27 al. 1 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. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.

De jurisprudence désormais constante (en dernier lieu, arrêt du Tribunal fédéral 1C_114/2023 du 21 mars 2024 consid. 3.1 et les références citées ; ACDP A1 23 128 du 23 mars 2024 consid. 3.1.2 et les références citées), l'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit. La nécessité d'aménager peut porter sur le redimensionnement de la zone à bâtir, mais également sur la modification de l'affectation et du degré d'utilisation à l'intérieur de celle-ci. La zone réservée garantit ainsi aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, en évitant que des projets de construction n'entravent cette liberté. Pour que la zone réservée se justifie, il faut par conséquent une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de l'art. 15 al. 2 LAT, puis du plan directeur cantonal. La zone réservée constitue la première étape de ce processus obligatoire. En général, une zone réservée satisfait 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 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêts 1C_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 2.1; 1C_530/2021 du 23 août 2022 consid. 5.4; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1).

Au stade de l'instauration de la zone réservée, il est prématuré pour un propriétaire de se plaindre du fait que sa parcelle aurait été englobée à tort dans la zone réservée, motif pris qu'elle répondrait aux caractéristiques de la zone à bâtir définie par l'art. 15 LAT. Les réflexions sur l'affectation définitive de la parcelle et, plus largement, sur le sort du secteur concerné, doivent en effet être menées séparément, dans le cadre de la révision du plan d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.4.1 ; ACDP A1 22 11 du 6 octobre 2022 consid. 7.2). Il est vrai qu'une zone

réservée ne peut être instaurée pour permettre l'introduction d'une mesure contraire à la LAT. Au moment où elle est instaurée cependant, la réflexion sur le sort définitif à donner à un secteur n'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 n'est-ce que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite. Cela revient à limiter l'examen du bien-fondé d'une modification de l'affectation des terrains litigieux à la vraisemblance (arrêts du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.1 et 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2 ; ACDP A1 22 11 précité consid. 7.2).

3.3 Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification (arrêts du Tribunal fédéral 1C_545/2022 du 21 novembre 2023 consid. 7.1 et 1C_534/2022 du 21 novembre 2023 consid. 3.1). Bien que la nature juridique de la zone réservée soit discutée (planification ou décision ; sur la problématique, cf. RUCH, *op. cit.*, nos 27 ss ad. art. 27 LAT), elle constitue quoi qu'il en soit « *une mesure d'aménagement du territoire importante* » (ACDP A1 2003 199 du 18 mars 2004 consid. 1b) qui déploie indéniablement des effets sur l'organisation du territoire (ACDP A1 23 128 du 25 mars 2024 consid. 3.1.3). L'autorité compétente bénéficie de surcroît d'une grande liberté dans le choix de recourir à cet instrument eu égard à la formulation potestative des art. 27 al. 1 LAT et 19 al. 1 LcAT (v. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_212/2022, 1C_271/2022 du 30 mars 2023 consid. 3.1.2) et au fait que ce choix dépend largement de l'appréciation des circonstances locales (art. 2 al. 3 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.6).

3.4 En l'espèce, la recourante conteste en vain l'existence d'un intérêt public à l'instauration des zones réservées litigieuses en se fondant sur le rapport 47 OAT qui contiendrait uniquement des généralités non susceptibles d'établir la nécessité de la mesure, spécialement en tant qu'elle englobe sa parcelle.

Il est effectivement douteux que la référence générale à l'art. 1 al. 2 let. b^{bis} LAT, mentionné au ch. 3.2 intitulé « *Intérêt public* » du rapport 47 OAT, soit susceptible d'objectiver l'intérêt public sous-jacent à l'instauration des zones réservées litigieuses. Cette observation n'empêche pas le rejet du grief, puisque la motivation relative à l'intérêt public en cause – pour rappel, le besoin de modifier le PAZ – ressort en réalité moins du ch. 3.2 consacré spécifiquement à cette problématique (cf. rapport 47 OAT, p.

5, ch. 3.2) que du ch. 2 relatif à la justification des zones réservées (cf. rapport 47 OAT, pp. 2 s., ch. 2). Il n'en demeure pas moins que le rapport 47 OAT doit être lu dans son ensemble et se comprend comme un tout, dont il résulte en l'occurrence clairement que la zone réservée est destinée à permettre l'adaptation de la planification communale à la LRS, à la LAT et à la LcAT révisées, ainsi qu'au PDc, en particulier sa fiche B.2 (cf. rapport 47 OAT, pp. 2 s., ch. 2).

C'est au mépris des constats qui précèdent que la recourante affirme, de manière pour le moins générale, que le rapport 47 OAT ne justifierait pas l'intérêt public en cause. Elle méconnaît de surcroît que le PDc est un instrument contraignant pour les autorités communales (art. 9 al. 1 LAT) dont la portée programmatique montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences en regard de l'organisation du territoire souhaitée (ATF 143 II 276 consid. 4.1). Or, la fiche B.2 du PDc mentionne expressément que les communes « *examinent les possibilités d'exploitation des structures existantes, identifient les principaux hôtels situés aux endroits stratégiques et définissent des mesures pour les protéger (p.ex. définition de zones hôtelières)* » (fiche B.2, p. 4, let. e). De même, les communes doivent « *prom[ouvoir] l'hôtellerie [...] en définissant les mesures pour y parvenir (p. ex. analyse des réserves à bâtir et adaptation des outils d'aménagement du territoire, création de zones réservées, [...])* ».

Sur cette base et au stade de la zone réservée, il suffit de constater que le Conseil d'Etat pouvait à bon droit considérer, suivant en cela l'autorité communale, qu'une modification du PAZ dans le domaine de l'hébergement touristique s'avérait nécessaire, en particulier dans le but d'éviter que la disparition d'établissements hôteliers entraînant un impact négatif sur l'économie locale ne se poursuive, comme au cours des années précédentes (rapport 47 OAT, p. 2). Dans ce contexte, l'instauration de zones réservées destinées à garantir la réalisation de cet objectif lors de la révision de la planification concrétise donc bien, au niveau communal, le contenu de la fiche B.2. Conformément à la jurisprudence, le besoin d'adaptation de la planification communale constituait, à lui seul, un intérêt public suffisant pour instaurer la zone réservée, nonobstant les dénégations de la recourante sur ce point.

Partant, c'est en vain que la recourante prétend que son droit de propriété et sa liberté économique seraient violés, faute pour la zone réservée d'être justifiée par un intérêt public. Le grief de violation de l'art. 36 al. 2 Cst. est par conséquent rejeté.

3.5 La recourante affirme ensuite que le rapport 47 OAT ne tiendrait pas compte du fait que la LRS fixe déjà les conditions applicables à la transformation d'un hôtel en résidences secondaires, ce qui suffirait à prévenir la disparition des lits hôteliers sur le territoire communal. Ce faisant, elle soutient en réalité que la mesure est disproportionnée, puisqu'elle ne serait pas nécessaire pour atteindre l'objectif visé de maintien de lits hôteliers. La recourante ajoute que la règle de la proportionnalité au sens étroit serait « *à tout le moins* » violée par la zone réservée. Elle en veut pour preuve le fait que le rapport 47 OAT confirme le caractère proportionné de la mesure au motif que la transformation des hôtels visés nécessiterait un examen au sens de la fiche B.2 du PDC. Tel ne serait pourtant pas le cas, puisque la fiche B.2 n'évoque pas la transformation des hôtels existants. Au surplus, la zone réservée serait inapte à atteindre le but visé, à savoir la préservation des hôtels existants, puisqu'elle n'empêcherait pas leur fermeture pure et simple en l'absence de rentabilité.

De manière générale, la recourante perd en réalité de vue que, selon la jurisprudence précitée, une zone réservée satisfait en principe 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 (cf. *supra* consid. 3.2). Ainsi et contrairement à ce que semble croire l'intéressée, l'objectif de la zone réservée n'est pas tant de concrétiser, à ce stade, le maintien d'une offre hôtelière suffisante, mais bien plutôt de garantir que l'autorité planificatrice bénéficiera de toute la latitude nécessaire pour concrétiser cet objectif dans le cadre de la révision du PAZ. Or, il est vraisemblable que la parcelle de la recourante pourra être concernée par les mesures d'aménagement à venir en matière d'hébergement touristique, vu son emplacement et le fait qu'elle supporte un hôtel encore en exploitation. Quoi qu'en dise l'intéressée, cela suffit à démontrer que la zone réservée est apte à préserver la liberté de planification de l'autorité compétente à cet égard.

La critique tirée de la LRS n'est pas davantage fondée. L'art. 3 LRS autorise en effet les cantons, respectivement les communes, à édicter des dispositions qui limitent davantage la construction et l'utilisation de logements que la LRS (v. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_323/2022 du 9 mai 2023 consid. 5.2). De telles restrictions peuvent résulter de la mise en œuvre de mesures de construction ou de planification, comme par exemple l'instauration d'une zone hôtelière (PFAMMATTER, in *Zweitwohnungsgesetz [ZWG] – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung [ZWV]*, 2^e éd., 2021, n° 28 ad art. 8 ZWG). Ainsi en va-t-il naturellement des zones réservées litigieuses qui tendent à éviter les transformations d'hôtels dans l'attente de l'adaptation du PAZ à l'objectif de maintien et de

développement des établissements d'hébergement organisé (cf. rapport 47 OAT, pp. 3 et 5 ; v. ég. BODEVIN, Les « hôtels » en droit public de la construction, Lex Weber – Lex Koller – LAT, thèse 2021, n^{os} 271 ss). En d'autres termes, l'existence de la LRS ne permet pas de conclure au caractère superflu des zones réservées. Ce d'autant moins que, conformément à la jurisprudence en la matière, les portions du territoire concernées ont été strictement délimitées.

La décision entreprise ne contrevient pas non plus à la règle de la proportionnalité au sens étroit, car si la fiche B.2 ne traite effectivement pas de la transformation d'hôtels en résidences secondaires, elle tend néanmoins à la protection des structures existantes et à la promotion de l'hôtellerie (cf. *supra* consid. 3.4). Vu la portée programmatique du PDc (*ibid.*), ces éléments constituent une base suffisante pour permettre aux autorités communales de prendre les mesures qu'elles estiment pertinentes pour atteindre cet objectif, en particulier l'instauration de zones réservées –du reste expressément citées dans la fiche B.2 [*ibid.*] – destinées à éviter la transformation d'hôtels existants dans l'attente de la nouvelle planification. Pour le reste, la recourante n'expose pas les raisons pour lesquelles son intérêt privé devrait l'emporter sur l'intérêt public poursuivi. Quoi qu'il en soit, le caractère temporaire de la zone réservée relativise d'emblée l'intérêt de la recourante à disposer de son bien comme elle l'entend, puisqu'elle en est provisoirement – et non irrémédiablement – privée, c'est-à-dire jusqu'à droit connu sur la nouvelle affectation de sa parcelle et les règles y relatives. Par ailleurs, dès lors que sa parcelle pourrait être touchée par de futures mesures d'aménagement en matière d'hébergement touristique, l'intérêt public à son inclusion dans la zone réservée l'emporte indéniablement.

Dénué de pertinence, le grief de violation du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.) est rejeté.

4. Dans un ultime moyen, la recourante relève que certains hôtels n'auraient pas été inclus dans les zones réservées litigieuses, dont les cinq établissements qu'elle cite pour étayer son propos. Ce traitement différencié consacrerait une inégalité de traitement contraire à l'art. 8 Cst, mais également à l'art. 27 Cst. qui garantit l'égalité entre concurrents.

L'argumentation de la recourante omet toutefois que le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite en matière de planification (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2) et que le Tribunal de céans a récemment jugé que l'instauration des zones réservées présentement querellées ne constituait pas une mesure de politique économique, si bien

qu'elle sortait du champ de protection des art. 27 et 94 al. 1 Cst. (ACDP A1 23 141 du 29 mai 2024 consid. 6). En outre, le rapport 47 OAT précise que les zones réservées s'étendent exclusivement sur les territoires pouvant faire l'objet d'une nouvelle zone d'activités touristiques au sens de l'art. 24a LcAT « *ou d'une transformation d'hôtels existants nécessitant examen au sens de la fiche B.2 du PDC* » (rapport 47 OAT, p. 5). Bien que la recourante conteste la viabilité de son hôtel à l'avenir, il était néanmoins en exploitation au moment où la décision communale a été prise et il n'était pas exclu qu'il fasse ultérieurement l'objet d'une demande de transformation, ce que confirme au demeurant le contenu du mémoire de recours (recours, p. 5).

Sur la base des informations contenues dans la réponse du Conseil communal, que la recourante ne conteste du reste pas, l'hôtel F _____ n'était plus exploité depuis la fin août 2020, tandis que la G _____ et H _____ étaient fermés depuis plusieurs années. En d'autres termes, l'autorité communale a considéré comme « *existants* » au sens de la fiche B.2 et du rapport 47 OAT, les établissements encore exploités. Non seulement cette appréciation n'apparaît pas insoutenable, mais la recourante n'entreprend pas de le démontrer. L'exemple du I _____ est quant à lui hors de propos, puisque situé sur le territoire d'une commune voisine. S'agissant enfin du J _____, la partie exploitée sous la forme d'un hôtel (parcelle n° xxx2) a été incluse dans la zone réservée, mais pas les bâtiments sis sur la parcelle voisine n° xxx3 qui, selon le registre foncier, sont constitués de PPE. En l'absence de situations comparables, c'est en vain que la recourante argue d'une inégalité de traitement.

5. A la lumière de l'ensemble des considérants qui précèdent, les zones réservées poursuivent un intérêt public légitime, à savoir le besoin de révision du PAZ concernant les zones d'activités touristiques. La parcelle n° xxx1 est de plus susceptible d'être concernée par cette révision, étant entendu qu'elle supporte un hôtel actuellement exploité et situé dans le centre de la station. Les conditions étaient ainsi réunies pour l'englober dans la zone réservée, une transformation de l'établissement étant susceptible de compromettre l'objectif de planification poursuivi.

6. Dans ces circonstances, le recours doit être rejeté (art. 60 al. 1 LPJA par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. e LPJA).

7. Succombant, la recourante supportera un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar). Pour les mêmes motifs, elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____ SA.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Guillaume Grand, avocat à Sion, pour X _____ SA, à Maître Laurent Schmidt, avocat à Sion, pour la Commune de Y _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 21 juin 2024