

*Jurisprudence de la Cour de droit public et de la
Commission de recours en matière fiscale*

*Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung
und der Steuerrekurskommission*

**Aménagement du territoire
Raumplanung**

ATC (Cour de droit public) du 6 octobre 2022 – A1 22 11

Légalité d'une zone réservée cantonale

- L'inclusion d'une parcelle en zone réservée constitue une atteinte à la garantie de la propriété et n'est admissible que pour autant que les conditions fixées à l'art. 36 Cst. soient réunies (consid. 5.3).
- La compétence d'instaurer des zones réservées cantonales appartient au Conseil d'Etat en vertu de l'art. 21 al. 3 LcAT. Cette compétence, parallèle à celle des autorités communales, est admissible et repose sur l'art. 27 LAT (consid. 6).
- L'instauration de la zone réservée cantonale sert l'intérêt public au redimensionnement de la zone à bâtir communale (art. 8a et 15 LAT ; consid. 7).
- Examen du dimensionnement et de la durée de la zone réservée à l'aune du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; consid. 8).

Rechtmässigkeit einer kantonalen Planungszone

- Die Einbeziehung einer Parzelle in eine Planungszone stellt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar und ist nur zulässig, sofern die in Art. 36 BV festgelegten Bedingungen erfüllt sind (E. 5.3).
- Die Kompetenz, kantonale Planungszone zu erlassen, liegt nach Art. 21 Abs. 3 kRPG beim Staatsrat. Diese Kompetenz, die parallel zu derjenigen der kommunalen Behörden besteht, ist zulässig und beruht auf Art. 27 RPG (E. 6).
- Der Erlass der kantonalen Planungszone dient dem öffentlichen Interesse an der Redimensionierung der kommunalen Bauzone (Art. 8a und 15 RPG; E. 7).
- Prüfung der Grösse und Dauer der Planungszone anhand des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV; E. 8).

Faits (résumé)

A. X. et Y. sont copropriétaires de trois parcelles sur le territoire de la commune de A. Ces biens-fonds sont tous les trois distants d'un peu plus d'un kilomètre de la station de B.

Deux d'entre eux sont intégralement colloqués en zone à bâtir 3 (zone de l'ordre dispersé / densité 0.50) selon la réglementation communale. Ils font partie d'un secteur localisé à l'est d'une route cantonale et, à l'instar de quelques parcelles voisines à l'est et au sud, demeurent vierges de construction, tandis que les autres parcelles environnantes sont pour la plupart bâties.

Le troisième bien-fonds est affecté, pour une partie, à la zone à bâtir 1B (zone de l'ordre dispersé / densité 0.30) et, pour une autre partie, à la zone agricole. Il s'intègre dans un secteur très peu bâti situé à l'ouest de la route cantonale. Egalement libre de construction, ce terrain est adjacent, à l'ouest et au sud, à une vaste zone agricole à laquelle succède une aire forestière.

B. Le 29 novembre 2016, le Conseil municipal de A. a décidé de créer une zone réservée communale au sens des art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 19 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1, dans sa version en vigueur jusqu'au 14 avril 2019 [ci-après : aLcAT]). La zone réservée communale couvrait des secteurs précisément délimités d'une surface totale d'environ 43 ha pour un surplus théorique de zones à bâtir de 31.9 hectares. Elle avait pour but de permettre l'adaptation du plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et de la réglementation y relative aux exigences de la nouvelle LAT.

Les trois parcelles susmentionnées de X. et Y. étaient incluses dans ces secteurs. Les intéressés n'ont pas formé opposition à la décision du 29 novembre 2016.

C. Le 26 novembre 2018, l'Assemblée primaire de A. a prolongé de trois ans la durée de validité de la zone réservée communale, décision dont la publication a suscité l'opposition de X. et Y.

D. Le 19 octobre 2021, le conseil municipal a informé le Conseil d'Etat que le délai de validité de la zone réservée communale échoi-

rait le 26 novembre 2021 et ne pourrait être prolongé dans la mesure où elle avait déjà fait l'objet d'une prolongation en 2018. Partant, le conseil municipal sollicitait du Conseil d'Etat qu'il substitue une zone réservée cantonale à la zone réservée communale existante, en vertu de l'art. 21 al. 3 LcAT. Un rapport justificatif établi le 26 octobre 2021 était joint à cette demande.

Le 10 novembre 2021, le Conseil d'Etat a décidé d'instaurer la zone réservée cantonale sollicitée par le conseil municipal pour une durée de cinq ans. Les périmètres correspondaient à ceux de la zone réservée communale de 2016. Cette décision a été rendue notoire, le 26 novembre suivant.

X. et Y. ont recouru céans contre dite décision, le 13 janvier 2022.

Considérants (extraits)

5.3 Les autres griefs des recourants ont trait à la violation alléguée de l'art. 36 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) qui fixe les conditions de restriction des droits fondamentaux.

A raison, les recourants soutiennent que l'inclusion d'une parcelle en zone réservée au sens de l'art. 27 LAT constitue une atteinte à la garantie de la propriété inscrite à l'art. 26 Cst. Aussi n'est-elle effectivement admissible que pour autant que les conditions fixées à l'art. 36 Cst. soient réunies (ATF 113 Ia 362 consid. 2). Elle doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 113 Ia 362 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_550/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.1 et 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 ; ACDP A1 19 16 du 6 mai 2019 consid. 3.2). Les recourants contestent le respect de chacune de ces trois conditions qu'il convient d'examiner successivement.

6.1 Les intéressés affirment tout d'abord que l'art. 21 al. 3 LcAT, qui fonde la compétence du Conseil d'Etat d'établir des zones réservées, est dépourvu de base légale fédérale. Ils rappellent que l'art. 52a al. 3 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) autorise le gouvernement cantonal à instituer

des zones réservées mais uniquement, dans les cantons qui ont conféré aux communes la compétence exclusive de déterminer des zones réservées, jusqu'à l'approbation de l'adaptation du plan directeur cantonal (PDc). Si, selon l'art. 52a al. 4 OAT, le gouvernement cantonal conserve, certes, la compétence d'abroger et de prolonger la validité des zones réservées instaurées en vertu de l'al. 3 après l'approbation de l'adaptation du PDc, il ne peut cependant plus en créer de nouvelles postérieurement à l'approbation. En droit valaisan, ajoutent les recourants, l'élaboration des « *plans d'affectation des zones* » ressortit à la compétence exclusive des communes en vertu des art. 3 et 11 LcAT, tout comme l'instauration de zones réservées selon l'art. 19 LcAT. Cette dernière disposition est en effet incluse sous le chiffre « 3. *Tâches des communes* » et « 3.1 *Prescriptions générales* ». En présence d'une compétence communale exclusive d'adopter des zones réservées, le Conseil d'Etat ne pourrait dès lors en instaurer que dans les hypothèses prévues aux art. 52a al. 3 et 4 OAT. Faute de respecter cette limitation – puisqu'il habilite le Conseil d'Etat à instaurer des zones réservées cantonales postérieurement à l'approbation du PDc –, l'art. 21 al. 3 LcAT serait privé de base légale.

6.2 L'art. 27 LAT dispose que s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus ; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2).

Sur cette base, il revient au droit cantonal et communal de désigner les autorités compétentes pour délimiter les zones réservées. En premier lieu, il s'agira de la collectivité chargée d'édicter les plans d'affectation pour lesquels la zone réservée a été instituée (Alexander Ruch in : Heinz Aemisegger et al. [éd.], *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, Genève/Zurich/Bâle 2016, n. 46 ad art. 27 LAT). Cette tâche incombera le plus souvent à l'exécutif au niveau communal et, à l'échelon cantonal, au Conseil d'Etat ou à un département, bien qu'il soit également possible d'imaginer qu'une autorité cantonale soit désignée pour délimiter les zones réservées permettant de garantir la planification communale sur demande de la commune (*ibidem*). Aussi longtemps que le droit cantonal n'a pas désigné d'autres autori-

tés compétentes, les gouvernements cantonaux sont autorisés à prévoir des zones réservées (art. 36 al. 2 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.2).

Jusqu'au 15 avril 2019, le droit cantonal prévoyait à l'art. 19 al. 2 aLcAT que les zones réservées pouvaient être décidées par le conseil municipal pour une durée de deux ans, prolongeable jusqu'à un maximum de cinq ans par l'assemblée primaire. La révision partielle de la aLcAT deuxième étape, entrée vigueur le 15 avril 2019, a porté la durée des zones réservées de compétence communale à cinq ans, durée prolongeable de trois ans par décision de l'assemblée primaire. A cette occasion, le législateur cantonal a, afin de garantir la conformité aux art. 8a et 15 LAT, nouvellement conféré au Conseil d'Etat la compétence de délimiter des zones réservées cantonales pour une durée de cinq ans, prolongeable pour justes motifs (art. 21 al. 3 LcAT). Le Message y relatif explique les raisons de cette modification comme suit :

« Sur la base des expériences faites par les cantons où cette compétence de délimiter des zones réservées leur est conférée, le canton du Valais souhaite l'introduire dans sa loi cantonale (alinéa 3) pour qu'elle perdure au-delà du moratoire institué par la révision de la LAT [cf. art. 38a LAT et 52a OAT]. Plutôt que de donner une compétence générale au canton à l'exemple de ce qui existe pour les communes à l'art. 19 aLcAT, il est proposé de limiter strictement à la seule application des articles de la LAT visant à régler le dimensionnement des zones à bâtir (conformité des zones à bâtir aux art. 8a et 15 LAT). Sans une telle disposition, la crédibilité du canton dans sa volonté de mettre en œuvre la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et le futur PDc révisé pourrait être sérieusement mise en cause. Cette mesure permet en effet de garantir auprès de la Confédération que la stratégie de développement territorial et de dimensionnement des zones à bâtir prévue par le Canton dans le projet de PDc, et liée au périmètre d'urbanisation, pourra être mise en œuvre. » (cf. Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de révision de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987, 2^e étape in : Bulletin des séances du Grand Conseil [BSGC], Session ordinaire de décembre 2015, pp. 729 ss, p. 763).

L'art. 21 al. 3 LcAT figurant dans le projet de loi a été adopté sans changement à l'issue des travaux parlementaires, malgré la tentative de certains députés de le supprimer (cf. Message précité, p. 886).

6.3 Il est exact que l'art. 19 LcAT, disposition cantonale topique en matière de zones réservées, se trouve dans la partie de la loi consacrée aux tâches communales, tout comme l'art. 21 al. 3 LcAT qui institue la compétence du Conseil d'Etat de délimiter des zones réservées cantonales. De cette seule systématique, on ne saurait toutefois infé-

rer, à l'instar des recourants, une compétence exclusive des communes d'instaurer des zones réservées, ce qui aurait pour conséquence de limiter la compétence du Conseil d'Etat en ce domaine aux seules hypothèses de l'art. 52a OAT. Bien au contraire, cette interprétation est d'emblée contredite par la lecture de l'art. 21 al. 3 LcAT, dont il résulte que la compétence du Conseil d'Etat est en la matière limitée par le but assigné à la zone réservée cantonale – garantir le respect des art. 8a et 15 LAT –, mais en aucun cas par le critère temporel retenu par l'art. 52a OAT. Surtout, l'interprétation défendue par les recourants est incompatible avec le contenu des travaux préparatoires cités plus haut, qui démontrent clairement que la compétence d'instaurer une zone réservée cantonale au sens de l'art 21 al. 3 LcAT était bien destinée à « *perdure[r] au-delà du moratoire institué par la révision de la LAT* ».

En définitive, l'adoption de l'art. 21 al. 3 LcAT a étendu la compétence d'instaurer des zones réservées au Conseil d'Etat, le législateur ayant renoncé à la réserver, comme par le passé, aux seules autorités communales. Ce choix de faire coexister deux compétences parallèles est parfaitement admissible et repose sur l'art. 27 LAT, qui constitue la base légale de droit supérieur dont les recourants invoquent à tort l'inexistence. Sur le principe et moyennant le respect des conditions posées par les art. 27 LAT et 21 al. 3 LcAT – et non par l'art. 52a al. 3 ou 4 OAT – le Conseil d'Etat était habilité à instituer la zone réservée cantonale litigieuse, même après l'approbation du PDc par le Conseil fédéral, intervenue le 1^{er} mai 2019.

Le grief est donc rejeté.

7.1 Dans un deuxième moyen, les recourants admettent que l'obligation de redimensionner la zone à bâtir constitue en principe un intérêt public suffisant pour justifier la création d'une zone réservée. Ils contestent en revanche que la zone réservée litigieuse soit réellement utile pour diminuer le surdimensionnement communal. (...)

7.2 L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit. Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, ainsi que d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut par conséquent une nécessité de planifier,

assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part, mais d'une obligation résultant directement de la LAT ou du PDc. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2 LAT (arrêts du Tribunal fédéral 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1, 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.1 et 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1 ; ACDP A1 21 217 du 19 juillet 2022 consid. 3.1.2).

Au stade de l'instauration d'une zone réservée, il est prématuré pour un propriétaire de se plaindre du fait que sa parcelle aurait été englobée à tort dans la zone réservée, au motif qu'elle répondrait aux caractéristiques de la zone à bâtir définie par l'art. 15 LAT. Les réflexions sur l'affectation définitive de la parcelle et, plus largement, sur le sort du secteur concerné, doivent être en effet menées séparément, dans le cadre de la révision du plan d'affectation (arrêt 1C_576/2020 précité consid. 4.4.1). Une zone réservée ne peut être instaurée pour permettre l'introduction d'une mesure contraire à la LAT. Au moment où elle est instaurée cependant, la réflexion sur le sort définitif à donner à un secteur n'est généralement pas aboutie, puisque la mesure sert précisément à suspendre toute intervention sur l'état existant, dans l'attente de la planification élaborée dans le détail et selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà. Aussi, ce n'est que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite. Cela revient à limiter l'examen du bien-fondé d'une modification de l'affectation des terrains litigieux à la vraisemblance (arrêt du Tribunal fédéral 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2). (...)

7.3.1 En l'occurrence, il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la commune de A. est surdimensionnée. Classée en catégorie C, la commune a donc l'obligation de prendre des mesures, comme par exemple l'instauration de zones réservées, afin d'y remédier et d'éviter le mitage de son territoire, conformément à l'art. 15 al. 2 LAT (cf. PDc, fiche C.1). Il n'est pas davantage contesté que le travail de révision des PAZ et du règlement intercommunal sur les constructions (ci-après : RIC) pour y parvenir est en cours depuis plusieurs années, mais que le processus n'aboutira cependant pas à brève échéance. Alors que les

autorités communales ne pouvaient plus prolonger la durée de validité de la zone réservée communale instituée en 2016, elles ont sollicité l'intervention du Conseil d'Etat pour qu'il instaure une zone réservée cantonale. Il ressort des différents documents au dossier (rapport justificatif ; rapport explicatif ; demande d'intervention et décision du Conseil d'Etat d'instaurer la zone réservée cantonale sollicitée), que le but de cette mesure est de garantir aux autorités communales leur liberté de planifier dans le cadre du processus de réduction de la zone à bâtir surdimensionnée en cours. Dès lors qu'il existe une obligation légale de redimensionnement de la zone à bâtir en vertu de l'art. 15 al. 2 LAT et que la mesure tend à en garantir l'effectivité, il est indéniable que la zone réservée cantonale poursuit un intérêt public. C'est d'ailleurs le lieu de souligner également que, sous cet angle, elle s'avère conforme à l'art. 21 al. 3 LcAT qui n'autorise le Conseil d'Etat à instaurer une zone réservée que pour garantir le respect des art. 8a et 15 LAT.

7.3.2 A l'encontre de ce constat, les recourants font valoir que leurs parcelles constituent des brèches dans un tissu largement bâti et appartiendraient de ce fait à la zone à bâtir dont elles ne pourraient être exclues à l'avenir, ce qui empêcherait de les inclure aujourd'hui dans la zone réservée cantonale. Par cette argumentation, ils anticipent en réalité la question du maintien ou de l'exclusion de leurs propriétés en zone constructible dans le futur PAZ. Or, cette problématique excède le cadre du présent litige, sauf à retenir que le dézonage ou la mise en zone d'affectation différée des trois parcelles litigieuses serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice, respectivement que le gel provisoire de ces surfaces serait inutile au regard des exigences et des critères des art. 8a et 15 LAT que la nouvelle planification devra mettre en œuvre.

Tel n'est cependant pas le cas. (...)

En définitive, sous l'angle de la vraisemblance et sans préjuger du sort des parcelles précitées dans le futur PAZ, leur éventuel dézonage ou mise en zone d'affectation différée ne s'avère à ce stade contraire ni à la loi, ni au PDc. Le choix de l'autorité attaquée de les placer en zone réservée apparaît, vu leur situation, également opportun.

7.3.3 A juste titre, les recourants relèvent que l'art. 15 al. 3 LAT impose que l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir soient coordonnés par-delà les frontières communales. C'est en re-

vanche à tort qu'ils reprochent aux autorités cantonales et communales de n'en avoir pas tenu compte. En effet, il appert du chiffre 2.2 du Rapport justificatif que « [l]e développement territorial des communes [...] a fait l'objet d'une planification intercommunale générale depuis 2006 [et que le] Plan Directeur intercommunal (PDi), établi entre 2019 et 2020 conformément à l'art. 20 LcAT, et décrivant dans son volet 'Aménagement du territoire' les règles à prendre en considération par les communes en matière d'urbanisation des villages et de la station, est actuellement soumis au canton pour avis de principe [...] ». La coordination intercommunale a été garantie au niveau stratégique (PDi), mais également au niveau technique avec la révision en cours du RIC (cf. Rapport explicatif, p. 2, 1^{er} par.). C'est dans ce contexte que la stratégie de développement territorial communale et intercommunale, qui a servi de base à la délimitation des secteurs couverts par les zones réservées communale et cantonale, a été élaborée dès 2016, conformément à l'art. 15 al. 3 LAT. La critique des recourants sur ce point ne résiste par conséquent pas à l'examen.

Mal fondé, le grief relatif à la prétendue absence d'intérêt public est donc rejeté.

8.1 Sous l'angle de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), les recourants concèdent que la zone réservée cantonale respecte la règle de l'aptitude. Ils estiment en revanche qu'elle viole la règle de la nécessité et de la proportionnalité au sens étroit en raison de la durée totale de plus de dix ans au cours de laquelle leurs parcelles se trouveront en zone réservée, durée qui pourrait du reste être prolongée indéfiniment en vertu de l'art. 21 al. 3 LcAT. (...)

8.2.1 De manière générale, le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis (règle de la proportionnalité au sens étroit ; ATF 147 I 393 consid. 5.3, 146 I 157 consid. 5.4 et 140 I 168 consid. 4.2). Appliqué à la zone réservée, le principe exige qu'elle ne soit pas plus vaste ni ne dure plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi (arrêt 1C_260/2019 précité consid. 3.1.3 ; ACDP A1 19 16 précité consid. 3.2).

8.2.2 Une zone réservée satisfait en général à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (arrêts 1C_576/2020 précité consid. 4.4.4, 1C_57/2020 précité consid. 3.2 et 1C_94/2020 précité consid. 3.4).

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

Du point de vue temporel, l'art. 27 al. 2 LAT limite la durée de la zone réservée à cinq ans maximum, sous réserve d'une prolongation de ce délai par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, cette disposition habilite les cantons à adopter des réglementations cantonales détaillées à ce sujet, pour autant que la finalité de la zone à bâtir, qui est de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente, reste intacte (arrêt du Tribunal fédéral 1C_440/2019 du 7 janvier 2020 consid. 4.3.2 et les références citées ; ACDP A1 21 52 du 6 octobre 2021 consid. 2.2.2). La zone réservée doit pouvoir remplir cet objectif pendant toute la durée de la planification (*ibidem*, ég. arrêt 1C_440/2019 précité consid. 5.2). Elle ne doit cependant pas servir à repousser indéfiniment la mise à l'enquête ou l'adoption de la nouvelle réglementation et s'avère injustifiée si elle se prolonge pour toute autre raison que celle d'être au service de l'adoption de la nouvelle réglementation (*ibidem*). En Valais, l'art. 21 al. 3 LcAT permet l'instauration d'une zone réservée cantonale pour une durée maximale de cinq ans, durée qui peut toutefois être prolongée « *pour de justes motifs* ».

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

8.2.4 La proportionnalité au sens étroit implique enfin un rapport raisonnable entre l'objectif visé et la restriction de la liberté de l'individu. Elle doit être examinée à l'aune de la zone réservée et non du plan d'affectation prévu (Alexander Ruch, op. cit., n. 40 ad art. 27). Selon la jurisprudence, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important, susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (ATF 144 II 41 consid. 5.2. et les références citées). Un tel examen s'avère toutefois difficile, de sorte que l'importance de ce critère doit être relativisé au profit de ceux de l'aptitude et de la nécessité (Alexander Ruch, op. cit., n. 40 ad art. 27).

8.3.1 Pour les motifs déjà exposés (cf. *supra*, consid. 7.3.3), les secteurs de la zone réservée cantonale sont le fruit d'une réflexion globale sur l'ensemble du territoire communal, fondée sur une stratégie intercommunale, menée à l'occasion de la révision de l'entier du PAZ et destinée à remédier au surdimensionnement de la zone à bâtir. De multiples critères – dont les recourants ne contestent pas le bien-fondé – ont été appliqués par les autorités communales lors de la délimitation des secteurs (cf. rapport justificatif, ch. 2.6). Cette approche et ces délimitations ont été validées et reprises par le Service du développement territorial (ci-après : SDT) pour délimiter les périmètres de la zone réservée cantonale, ce qui ressort clairement de son rapport explicatif. Dans son ensemble, cette planification s'avère ainsi cohérente et englobe des périmètres strictement délimités, concernés par l'obligation de planifier, à savoir en l'occurrence des surfaces constructibles de faible densité, non construites et situées en périphérie du territoire bâti.

Il est vrai que les surfaces des parcelles des recourants ne couvrent qu'un peu moins d'un hectare et que la zone réservée s'étend sur environ 43 hectares, alors que le surplus théorique atteint 31.9 hectares. La

mobilisation de ces surfaces n'en demeure pas moins nécessaire au travail de redimensionnement. Il est en effet légitime de prévoir un tel excédent de zone réservée pour ménager à l'autorité planificatrice une certaine marge de manœuvre lors du redimensionnement. Au moment de l'instauration de la zone réservée, elle dispose généralement d'informations limitées, fondées sur des évaluations et projections susceptibles d'évoluer au gré de la procédure de redimensionnement et dont l'exactitude ne sera connue qu'une fois la révision du PAZ achevée. A ce stade, elle ne connaît de surcroît pas avec certitude les orientations futures de la planification, pas plus que le sort des secteurs concernés qui sont intégrés à la zone réservée s'il est vraisemblable – et non acquis – que leur affectation pourrait être modifiée dans la future planification. Enfin, l'établissement d'une zone réservée plus étendue que le surdimensionnement présumé garantit une certaine égalité de traitement entre les propriétaires susceptibles d'être touchés par des mesures de redimensionnement. En définitive, ni la délimitation territoriale de la zone réservée ni celle des secteurs « XXX » et « XXX » ne prête le flanc à la critique.

8.3.2 S'agissant de la durée de la restriction au droit de propriété, la zone réservée cantonale a été instaurée pour une durée de cinq ans. Comme le mentionnent les recourants, cette mesure revient, de fait, à prolonger la zone réservée communale, leurs périmètres étant strictement identiques. De ce point de vue, le régime de blocage provisoire auquel se trouvent confrontés les propriétaires concernés atteint une durée de dix ans, qui apparaît considérable. Pour les motifs qui suivent, on ne saurait pour autant retenir que la durée de la zone réservée cantonale excède ce qui est nécessaire compte tenu des circonstances.

Comme relevé par le SDT dans son rapport explicatif, la commune de A. a, dès 2016, entrepris des démarches afin de garantir le respect des exigences légales en matière de dimensionnement des zones à bâtir. Or, le cadre posé au travail de révision a profondément évolué depuis lors. La LcAT révisée est en effet entrée en vigueur le 15 avril 2019 et le nouveau PDc a été approuvé le 1^{er} mai 2019 par le Conseil fédéral. Ceci peut objectivement expliquer pourquoi la période de validité des zones réservées communales, plus courte que ne le permet le droit cantonal actuel, s'est révélée insuffisante.

Quoi qu'il en soit, la zone réservée litigieuse est de rang cantonal. Adoptée sur la base de l'art. 21 al. 3 LcAT, elle tend à garantir la mise en œuvre des exigences légales en matière de dimensionnement des zones à bâtir et, de ce fait, à permettre à la commune de A. d'adapter ses instruments d'aménagement en conséquence. Dans cette mesure et attendu que la procédure communale de révision est encore en cours et qu'on ne saurait présumer de sa date d'achèvement, la durée de cinq ans de la zone réservée cantonale, qui correspond à la durée légale (art. 21 al. 3 LcAT), apparaît conforme à la règle de la nécessité. De surcroît, il ne s'agit pas là d'un moyen destiné à repousser indéfiniment la mise à l'enquête ou l'adoption de la nouvelle planification. Le rapport du SDT indique, en effet, que la commune de A. a transmis son projet de périmètre d'urbanisation pour analyse, il y a un certain temps déjà, et que le processus de révision suit son cours (cf. rapport explicatif, p. 2, 1^{er} par.). Au surplus, la révision d'un PAZ et du règlement y relatif est une opération délicate et complexe. En particulier lorsque, comme en l'espèce, elle touche l'entier du territoire communal, implique une coordination intercommunale approfondie et tend à remédier à un surdimensionnement important de la zone à bâtir. Le grief d'inaction coupable des autorités communales dans la révision du PAZ, formulé de manière toute générale par les recourants qui, de surcroît, ne fournissent aucun indice ou pièce à même de l'étayer, se révèle ainsi inconsistent. (...)

8.3.3 Quant au principe de la proportionnalité au sens étroit, il n'apparaît pas davantage violé. Temporaire, la restriction au droit de propriété dont se plaignent les recourants ne peut, en l'état, être qualifiée de restriction de longue durée. Ses effets peuvent par conséquent être relativisés, de sorte que l'intérêt des recourants à voir la zone réservée cantonale levée doit céder le pas devant l'intérêt public au redimensionnement, travail dont la zone réservée cantonale garantit qu'il soit poursuivi et achevé sans entrave. Cela est d'autant plus vrai que, selon la jurisprudence, le critère de la proportionnalité au sens étroit revêt une importance moindre en la matière.

La décision entreprise respecte partant les différents critères du principe de la proportionnalité, ce qui entraîne le rejet du grief.

9. En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).