Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 469/2008

Arrêt du 26 mai 2009
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger, Reeb, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Kurz.

Parties
A._____,
B._____,
C._____,
la société D._____,
E._____,
F._____,
G._____ et H._____,
I._____,
recourants, représentés par Me Philippe Pont, avocat,
contre
Commune de Chermignon, 3971 Chermignon,
Commune de Lens, 1978 Lens,
Commune de Montana, Administration communale, Immeuble Cecil, 3963 Montana,
Commune de Randogne, 3975 Randogne,
représentées par Me Laurent Schmidt, avocat,
Conseil d'Etat du canton de Valais, Chancellerie d'Etat, 1950 Sion.

Objet
règlement des quotas et du contingentement (RQC) des six communes du Haut-Plateau de Crans-Montana,
recours contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais, du 29 août 2008.

Faits:

A.
Le 10 novembre 2006, les communes de Crans-Montana, soit Chermignon, Icogne, Lens, Mollens, Montana et Randogne, ont mis à l'enquête un projet de règlement des quotas et du contingentement des résidences secondaires pour la station touristique de Crans-Montana (ci-après: RQC), sous la forme d'un avenant au règlement intercommunal sur les constructions (RIC). Cette réglementation avait pour but de favoriser la création et l'occupation de résidences principales, avec un contingentement annuel de résidences secondaires. Les oppositions formées notamment par A._____, B._____, C._____, D._____ SA, E._____, F._____, G._____, H._____ et I._____, tous propriétaires d'immeubles dans les communes concernées (ci-après: les opposants), ont été écartées par les Conseils communaux de Chermignon, Lens, Montana et Randogne, les 24 et 25 janvier 2007, sous réserve de quelques modifications. Le 11 mars 2007, le RQC a été accepté en votation populaire, dans la teneur suivante:

REGLEMENT DES QUOTAS ET DU CONTINGENTEMENT (RQC)
Chapitre I - Dispositions générales

ARTICLE 1: BUTS
1Le règlement des quotas et du contingentement (RQC) est établi dans l'intérêt de la population locale et du tourisme, et pour assurer un développement harmonieux et durable compte tenu des réserves limitées en zone à bâtir des six communes de Crans-Montana.
ARTICLE 2: BASES LÉGALES
1Les dispositions du présent règlement sont basées sur les prescriptions fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire et autres domaines s'y rapportant.
2Elles tiennent compte des prescriptions ressortant du plan d'affectation des zones et de son règlement.
3Demeurent réservées les dispositions particulières édictées par la Confédération et le Canton, ainsi que le droit des tiers.
ARTICLE 3: SECTEUR STATION
1Le présent RQC s'applique aux zones à bâtir du ̈secteur station ̈des six communes de Crans-Montana, selon la délimitation précise figurant sur le plan annexé.

ARTICLE 4: DÉFINITIONS
1Sont considérés comme résidences principales au sens du RQC les logements qui, sur la base d'une autorisation de construire en relation avec le RQC, doivent être utilisés par des personnes ayant leur domicile civil et fiscal (au sens de l'art. 23 du code civil) sur la commune.
2Tous les logements qui ne comptent pas parmi les résidences principales sont considérés comme des résidences secondaires.
3Les logements existants au 16.12.2005, ainsi que ceux dont les demandes d'autorisation de construire complètes et conformes ont été déposées avant le 16.12.2005 sont considérés comme logements de l'ancien droit.
4Sont considérés comme appartements de location les logements dont la commercialisation et la location sont garanties et réalisées par une société de location professionnelle reconnue, avec exclusion des locations à l'année ou à la saison. La preuve de la location incombe au propriétaire. Un règlement d'application précisera ces modalités.
ARTICLE 5: PORTÉE DU RQC
1Le RQC s'applique à tous les nouveaux volumes habitables créés (résidences principales, résidences secondaires), aux agrandissements et changements d'affectation de bâtiments dont résultent des habitations (résidences principales, résidences secondaires), ainsi qu'aux changements d'affectation de résidence principale en résidence secondaire.
2Ne sont pas concernés par le RQC:
a Les changements d'affectation de logements de l'ancien droit, au sens de l'art. 4, 3 RQC.
b Les agrandissements, pour autant que la nouvelle surface habitable créée ne peut pas servir comme logement autonome. Cas échéant, le logement créé ultérieurement est soumis au RQC.
c Les projets présentant un intérêt public prépondérant, approuvés par l'assemblée primaire.
3Les constructions réalisées dans le cadre des plans d'affectation spéciaux (PQ, PAD) ne sont pas concernées par le règlement de contingentement si ceux-ci doivent être homologués par le Conseil d'Etat ou si leur élaboration est exigée par les plans de zones en vigueur le 6.12.05. En matière de quotas, l'ensemble des plans d'affectation spéciaux (PQ, PAD), sauf ceux spécifiés dans l'alinéa 4, respecteront les principes du présent règlement.
4Dans les secteurs qui n'étaient pas classés dans la zone réservée instaurée le 16 décembre 2005, les communes détermineront comment les quotas seront appliqués.
5Sur des parcelles sises à l'intérieur du ̈secteur station ̈(art. 3) n'ayant pas changé de propriétaire durant les 35 ans précédant le dépôt de la demande d'autorisation, sauf par héritage, un logement de résidence secondaire à usage personnel (propriétaire et ses enfants) peut être construite, sans contingent ni taxe de remplacement. Dans le cas où ce logement change de propriétaire dans les 10 années suivant sa réalisation, une taxe de remplacement est due (selon art. 8, al. 1 et 2).
Chapitre Il - Quotas et contingentement
SECTION 1 - REGLEMENT DES QUOTAS
ARTICLE 6: PART DE RÉSIDENCE PRINCIPALE - RÈGLEMENT
1Pour les constructions à plusieurs logements, la part de résidences principales doit correspondre, par parcelle et par lotissement, à 70% de la surface brute de plancher utile (SBP) créée.

2Dans les constructions à logement individuel, le 100% de la SBP doit être utilisée comme résidence principale.
3La part de résidences principales peut aussi être remplie par des affectations hôtelières, y compris les logements pour le personnel, commerciales, de bureaux, artisanales et par des appartements de location.
ARTICLE 7: OBLIGATION D'UTILISATION / LOCATION
1Les résidences principales doivent réellement être utilisées en tant que telles. Lorsque ces logements ne sont pas utilisés par un propriétaire ayant son domicile sur la commune, ils doivent être mis à disposition contre un loyer convenable à des personnes qui remplissent cette condition. Ils peuvent également être utilisés par des personnes exerçant une activité économique annuelle ou saisonnière sur l'une des six communes, ou par des personnes en formation.
2Un loyer est considéré convenable lorsqu'il correspond aux loyers versés pour des résidences principales similaires dans la région et qu'il n'est pas surfait.
3Le propriétaire est garant de l'occupation du logement concerné en tant que résidence principale.
4Les résidences principales peuvent être utilisées comme appartements de location pour des hôtes de passage aux conditions mentionnées (cf. art. 4, 4 RQC).
5Pour les constructions situées dans les rues commerciales indiquées sur le plan annexé, l'affectation commerciale du niveau route (rez-de-chaussée) est obligatoire.
6Dans des cas particuliers tels que changement de domicile pour des raisons professionnelles, de santé ou similaire, la commune peut autoriser des exceptions limitées dans le temps à l'obligation d'utilisation.
ARTICLE 8: TAXE DE REMPLACEMENT
1Pour les constructions à plusieurs logements non situés dans les rues commerciales, les 4/7 de la part de résidence principale exigée (70%) peut être compensée par le versement d'une taxe de remplacement. Dans ce cas, la taxe de remplacement est de 20% de la valeur du logement concerné.
2Pour les constructions à logement individuel, la totalité de la résidence principale exigée peut être compensée par le versement d'une taxe de remplacement. Dans ce cas, la taxe de remplacement est de 15% de la valeur de la construction du logement concerné.
3La valeur de l'objet immobilier concerné (selon al. 1 ou 2) correspond au décompte des coûts de construction (y.c. des infrastructures annexes, places de parc ouvertes et couvertes, frais d'équipement et terrain), attesté par l'autorité fiscale cantonale et fourni par le requérant. Dans le cas d'une PPE, les coûts des surfaces et infrastructures non habitables sont répartis sur les logements concernés au pro rata de leurs surfaces habitables.
4Pour les constructions situées dans les rues commerciales indiquées sur le plan annexé, le cinquième de la part de résidences principales exigée peut être compensé par le versement d'une taxe de remplacement.
5Les résidences principales qui ont été utilisées comme telles pendant 10 ans au moins peuvent être libérées de l'obligation d'utilisation comme résidence principale moyennant le versement d'une taxe de remplacement dégressive de 10% par an sur 10 ans, et moyennant l'attribution du contingent (art. 10 RQC). La durée d'utilisation de 10 ans est comptée à partir de l'obtention du permis d'habiter.
6Si dans les dix ans suivant la perception de la taxe de remplacement, la résidence secondaire change d'affectation en résidence principale (avec inscription), le propriétaire qui produit une quittance pour la taxe versée aura droit à un remboursement dégressif de 10% par an de la taxe.
7La valeur du logement au moment de la création de la résidence secondaire fait foi.
8L'encaissement de la taxe de remplacement est sous la responsabilité de la commune. A l'exception des cas spécifiés aux al. 4 et 5, les montants versés à l'administration lui sont définitivement acquis.
9La taxe de remplacement doit servir à la promotion de la construction des résidences principales, des hôtels, des appartements de location, et pour couvrir les coûts engendrés par la création, le maintien et la rénovation des infrastructures touristiques.
10L'affectation des fonds provenant des taxes sera régi par un règlement d'application.
ARTICLE 9: HÔTELS
1Les changements d'affectation des hôtels, à des fins d'habitation non hôtelière, sont soumis au RQC (art. 5, 1 RQC).
2Lors de changements d'affectation d'hôtels ayant bénéficié d'un bonus d'indice et/ou autre dérogation selon le RIC, la SBP correspondant à ce bonus est obligatoirement affectée à des résidences principales, sans taxe de remplacement possible.
3Si le changement d'affectation ne concerne qu'une partie du bâtiment, les présentes directives s'appliquent uniquement à la partie concernée.

4Une surface habitable de maximum 45% peut être créée sans qu'elle ne soit soumise au RQC si l'exploitation de la partie hôtelière (minimum 55%) est garantie par inscription au registre foncier pour une durée de 35 ans en faveur de la commune.
SECTION 2 - RÉGLEMENTATION DU CONTINGENTEMENT DE RÉSIDENCES SECONDAIRES
ARTICLE 10: CONTINGENTEMENT - RÈGLEMENT
1Le contingent de résidences secondaires annuel à réaliser dans le ëecteur stationätteint 10'000 m2 en 2006 (sans report sur 2007), 10'000 m2 en 2007, 9'000 m2 en 2008 et 8'000 m2 pour les années suivantes
(Icogne 7.14%; Lens : 22.79%; Chermignon : 15.18%; Montana : 11.99%; Randogne : 30.49%; Mollens : 12.40%).
2La répartition du contingent entre les catégories de projets est de la compétence du conseil communal. Il se répartit comme suit:
- max. 50% de SBP annuelle communale pour les grands projets (selon art. 20, 1 RQC)
- max. 20% de SBP annuelle communale pour les changements d'affectation de résidences principales en résidences secondaires (selon art. 5, 1 RQC).
3La démolition / reconstruction des bâtiments situés dans les rues commerciales selon plan annexé n'est pas soumise au règlement de contingentement.
4L'autorité compétente peut décider de modifier la répartition des contingents entre les catégories si au 1er octobre, certains contingents ne sont pas utilisés.
5Le contingentement annuel intercommunal et sa répartition entre les six communes sera adapté selon les nécessités par l'autorité compétente.
ARTICLE 11: CONTINGENT PAR MAÎTRE D'OUVRAGE
1La définition d'un contingent annuel maximum par maître d'ouvrage pour les grands projets et autres est de la compétence du conseil communal.
2Le conseil communal peut diverger de cette limitation lorsque le contingent annuel pour la catégorie correspondante n'a pas été épuisé au 1er octobre.
3Des maîtres d'ouvrage composés de plus de 50% des mêmes membres sont considérés comme une seule et même entité.
ARTICLE 12: CONTINGENTS NON SOLLICITÉS
1Les contingents annuels non sollicités peuvent être reportés sur l'année suivante.
2Ces reports ne doivent pas dépasser le contingent annuel.

Chapitre III - Procédures
SECTION 1 - PROCÉDURES DES QUOTAS
ARTICLE 13: INSCRIPTION REGISTRE FONCIER
1Le requérant doit indiquer l'affectation des logements et locaux (résidences principales, résidences secondaires, commerces, etc.) sur les plans accompagnant la demande d'autorisation de construire et la réquisition au registre foncier. Tout changement ultérieur de la répartition entre résidences principales et résidences secondaires est soumis à autorisation par le conseil communal et doit être inscrit au registre foncier.
2L'affectation en tant que résidence principale ou utilisation équivalente au sens de l'art. 6, 3 RQC doit être spécifiée dans l'autorisation de construire et garantie par une mention au registre foncier en faveur de la commune comprenant une interdiction de changement d'affectation et une restriction du droit d'aliéner, avant l'octroi de l'autorisation de construire. Ces restrictions de la propriété doivent être mentionnées au registre foncier avant la délivrance de l'autorisation de bâtir.
3Le requérant procède aux inscriptions RF des affectations déterminées dans l'autorisation de construire, à ses frais.
4Pour les constructions à plusieurs logements, les PPE doivent être constituées avant la délivrance de l'autorisation de bâtir.
ARTICLE 14: PLUSIEURS CONSTRUCTIONS SUR UNE PARCELLE
1Lorsque plusieurs bâtiments faisant l'objet d'une seule demande d'autorisation de construire sont construits sur une parcelle, la part de résidences principales peut être réalisée dans un ou plusieurs bâtiments, à condition que la construction débute avant celle des résidences secondaires.
ARTICLE 15: CONSTRUCTIONS SUR PLUSIEURS PARCELLES
1Lorsque plusieurs bâtiments faisant l'objet d'une seule demande d'autorisation de construire sont construits

sur plusieurs parcelles situées dans la même zone, adjacentes ou séparées par des routes ou cours d'eau, la part de résidences principales peut être réalisée dans un ou plusieurs bâtiments, à condition qu'elle débute avant la construction des résidences secondaires.
2La part de résidences principales peut être réalisée sur une autre parcelle non adjacente située sur la même commune et à l'intérieur du s̈ecteur station̈(selon art. 3), si la localisation de cette dernière est mieux adaptée. Le conseil communal est compétent en la matière.
3Restent réservés le transfert ou le regroupement des parts de résidences principales dans le cadre des plans de quartier.
ARTICLE 16: EXCEPTIONS - APPLICATIONS SPÉCIALES
1En cas de décès du propriétaire d'une résidence principale, les héritiers légaux en ligne directe ont le droit d'utiliser l'appartement pour leurs propres besoins, en tant que résidence secondaire.
SECTION 2 - PROCÉDURES DU CONTINGENTEMENT
ARTICLE 17: TRAITEMENT D'UNE DEMANDE D'AUTORISATION DE CONSTRUIRE AVEC DES CONTINGENTS
1Le contingent demandé pour le projet de construction doit être indiqué dans la demande d'autorisation de construire.
2Lors de demandes d'autorisation de construire par des sociétés de construction, les noms et les adresses des partenaires (sociétaires, actionnaires, etc..) et leurs parts dans les sociétés doivent être communiqués à la commune en même temps que la demande. La commune peut réclamer davantage d'informations.
3Les demandes d'autorisation de construire soumises au contingentement sont prises en considération dans l'ordre de leur arrivée, le timbre postal faisant foi. Si des demandes sont transmises à la même date et que le contingentement ne suffit pas pour les résidences secondaires concernées, c'est le sort qui décide de l'ordre. Le tirage au sort est effectué par le président de commune ou par son représentant en présence des maîtres d'ouvrage.
4Si la demande d'autorisation de construire est refusée parce qu'elle est incomplète ou non conforme, ou lors de modification du projet avant communication de la décision de construire, c'est la date de dépôt de la demande corrigée qui est prise en considération pour l'attribution du contingent.
5Lors d'une modification du projet après communication d'une décision de construire positive mais avant l'autorisation des travaux ou avant la fin de la procédure légale, le contingent octroyé lors de la décision de construire peut être reporté sur le projet modifié. Dans les autres cas de modification importante du projet ainsi que dans les nouveaux projets le report du contingent octroyé est exclu.
6Les contingentements requis sont libérés dans le cadre de l'autorisation de construi-re.
7En cas de répartition du lotissement et/ou de séparation par plusieurs maîtres d'ouvrage pour l'obtention d'un contingentement plus important, le lotissement et/ou les maîtres d'ouvrage sont considérés comme une seule et même entité.
ARTICLE 18: CADUCITÉ DES CONTINGENTS
1Lorsqu'une construction autorisée, soumise au contingentement, n'est pas entreprise dans les six mois à partir de la délivrance de l'autorisation de construire, le contingent tombe pour le requérant en question. Dans ce cas, le contingent concerné est attribué à l'ayant droit suivant.
2Une prolongation du délai pour le début des travaux nécessite une justification.
ARTICLE 19: MISE EN ATTENTE DE L'AUTORISATION DE CONSTRUIRE
1Au cas où le contingent annuel communal est insuffisant pour la construction d'un projet, l'autorisation de construire est différée. L'autorisation de construire est délivrée seulement quand le requérant dispose du contingent nécessaire, y compris les avances de l'année suivante. Des provisions sur des contingents futurs sont interdites sous réserve de l'art. 20, 2 RQC.
2Mise en attente et libéralisation des contingentements font l'objet de décisions attaquables par l'autorité compétente.
3Les délais pour le commencement et la réalisation des travaux (au sens de l'art. 18 RQC) sont suspendus pendant la mise en attente de l'autorisation de construire.
ARTICLE 20: RÉGLEMENTATION SPÉCIALE POUR LES GRANDS PROJETS
1Les projets d'habitations avec une part de résidences secondaires de plus de 1'000 m2 de SBP sont considérés comme des grands projets.
2Dans l'objectif de favoriser des réalisations rationnelles pour de grands projets, le Conseil communal peut

attribuer une avance de contingent sur l'année suivante. Lors de l'attribution des avances, il faut veiller à une répartition équilibrée et judicieuse parmi les différents maîtres d'ouvrage.
Chapitre IV - Contrôle - Considérations finales - Période de transition
ARTICLE 21: SUPERVISION ET CONTRÔLE DES RÉSIDENCES PRINCIPALES
1L'administration communale tient un registre des résidences principales et des parcelles concernées.
2L'administration communale est chargée du contrôle de l'occupation des résidences principales. Les propriétaires et locataires doivent accepter les contrôles.
3L'administration communale tient un registre des contingents demandés, octroyés et encore à libérer. Ce registre est accessible à tout le monde pour consultation.
ARTICLE 22: INFRACTIONS
1Le conseil municipal peut ordonner l'arrêt des travaux irréguliers, la démolition ou la transformation d'office, aux frais et risques du propriétaire, des constructions et installations irrégulières ainsi que de celles entreprises sans autorisation.
2De même, il peut faire exécuter d'office, aux frais et risques du propriétaire, tous travaux ordonnés en application du présent règlement, lorsque la décision ordonnant ces travaux n'a pas été exécutée.
3Les contrevenants au présent règlement ou ceux qui ne se conforment pas aux instructions exécutoires sont passibles d'une amende allant de Fr. 10'000.- jusqu'à Fr. 100'000.-, à prononcer par le conseil municipal, sans préjudice des peines qui pourraient êtres encourues à teneur des dispositions cantonales et fédérales en la matière.
ARTICLE 23: TRAITEMENT DES DEMANDES DÉPOSÉES EN 2006
1Pour l'année 2006, un contingent annuel est à disposition, correspondant à ceux définis à l'art. 11 RQC.
2Le RQC s'applique à toutes les demandes d'autorisation de construire qui n'ont pas été autorisées avant la mise en vigueur du RQC.
3Les projets de construction qui ont été autorisés pendant la période des zones réservées moyennant l'établissement d'une part de résidence principale et/ou d'une taxe de remplacement provisoire, dépendent également du RQC. Le conseil communal édicte une décision définitive à leur propos en adaptant les conditions provisoires en fonction du RQC.

B.
Les six opposants ont saisi le Conseil d'Etat du canton du Valais qui, par arrêté du 19 décembre 2007, a rejeté les recours. Les lois fédérales et cantonales sur l'aménagement du territoire constituaient des bases légales suffisantes pour l'adoption par les communes d'une réglementation telle que le RQC. La limitation du nombre de résidences secondaires était d'intérêt public. Les arguments soulevés en rapport avec différents articles du règlement (égalité de traitement, liberté d'établissement, garantie de la propriété, liberté économique, légalité et admissibilité de la taxe de remplacement, proportionnalité et rétroactivité) ont été écartés. Le règlement a été homologué par décision du même jour.

C.
Par arrêt du 29 août 2008, la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan a rejeté le recours des opposants. Le RQC faisait partie des dispositions sur le mode et le degré d'utilisation du sol pour lesquelles les communes disposaient d'une autonomie suffisante, sans qu'une base légale spécifique ne soit nécessaire. Certes élevé, le quota de 70% de résidences principales était indispensable pour atteindre les objectifs visés. Une interdiction de vente aux seuls étrangers n'apparaissait pas suffisante. Le secteur station était seul touché par le problème du déséquilibre entre résidences secondaires d'une part, résidences principales et activités hôtelières d'autre part, de sorte que le champ d'application du règlement était correctement délimité. La définition de la résidence principale au moyen des notions, voisines, de domicile fiscal et civil, n'était pas contraire à la liberté d'établissement. Les modalités de l'obligation de louer constituaient des restrictions admissibles au droit de propriété. Les exceptions en faveur de projets d'utilité publique reconnue, des plans d'affectation antérieurs au 6 décembre 2005 ou des propriétaires de longue date étaient justifiées. La taxe prévue à l'art. 8 RQC était une contribution
de remplacement, et non une taxe d'orientation ou un impôt; son montant était proche de celui des taxes similaires confirmées par la jurisprudence, et conforme au critère de l'avantage économique. Le contingentement annuel des résidences secondaires était également une mesure d'aménagement du territoire, soit une prescrip-

tion particulière relative à la zone à bâtir (art. 18 al. 1 LAT), que les communes pouvaient adopter dans le cadre du droit des constructions. Les contrôles prévus à l'art. 20 al. 2 RQC correspondaient à ce qui existait déjà en droit des constructions. L'art. 22 al. 2 RQC (sanctions) était conforme au principe de légalité. La mention au registre foncier de l'affectation obligatoire des résidences principales (art. 13 al. 2 RQC) ne violait pas le droit fédéral et ne nécessitait pas l'approbation de l'autorité fédérale. L'effet anticipé positif prévu à l'art. 23 RQC se rapportait aux mesures de blocage décidées en décembre 2005, et non aux mesures prévues par le RQC.

D.
Par acte du 9 octobre 2008, A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____ ainsi que I._____ forment un recours en matière de droit public. Ils demandent l'annulation de l'arrêt cantonal, de l'arrêté d'homologation et du RQC.
La Cour de droit public a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat et les Municipalités de Montana, Randogne, Lens et Chermignon concluent au rejet du recours.
L'Office fédéral du développement territorial s'est déterminé. Il considère que les mesures tendant à limiter le nombre des résidences secondaires relèveraient bien de l'aménagement du territoire.
Les recourants ont répliqué et maintenu leurs conclusions.

Considérant en droit:

1.
Selon l'art. 82 let. b LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours en matière de droit public contre les actes normatifs cantonaux. La notion d'acte normatif cantonal correspond à celle d'arrêté cantonal au sens de l'art. 84 al. 1 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (ci-après: OJ; Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 p. 4000 ss, p. 4118). Elle comprend ainsi toutes les lois et ordonnances édictées par les autorités cantonales ou communales (ATF 122 I 44 consid. 2a p. 45).

1.1 L'art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Un intérêt de fait est suffisant (ATF 2C 506/2008 du 2 février 2009 consid. 1.2; 134 I 269 consid. 2.1; 133 I 286 consid. 2.2 p. 290). En l'occurrence, les recourants sont tous propriétaires de biens immobiliers dans les communes concernées. Cela suffit à leur reconnaître la qualité pour agir contre le règlement attaqué (arrêt 2C 218/2007 du 9 octobre 2007, publié in SJ 2008 I p. 309, consid. 1.3), sous réserve toutefois de la question particulière des dispositions transitoires (cf. consid. 15 ci-dessous)

1.2 Les recourants ont agi dans le délai prévu à l'art. 101 LTF.

2.
Les recourants estiment que le RQC, qui comporte une atteinte grave au droit de propriété, devrait reposer sur une base légale formelle. Les buts du règlement sont de retrouver un équilibre entre résidences secondaires et principales, de freiner la surchauffe immobilière en station et d'assurer une partie des coûts générés par les résidences secondaires, et non de lutter contre la pénurie de logements. Il s'agirait d'une réglementation sans rapport avec la planification. La loi cantonale sur les constructions ne permettrait pas aux communes de limiter les résidences secondaires. Par le recours à des notions juridiques indéterminées, les imprécisions et inexactitudes qu'il contient, ainsi que l'ampleur et la complexité des mesures prévues, les pouvoirs conférés aux communes et les risques d'abus, le RQC consacrerait en réalité une politique économique sous couvert de gestion du sol. Une loi cantonale spécifique serait nécessaire. Les recourants se plaignent en particulier du défaut de base légale à propos de la taxe de remplacement prévue à l'art. 8 RQC. A l'instar de la taxe de remplacement pour les places de stationnement, cette disposition ne pourrait se fonder sur l'art. 13 let. g de la loi cantonale concernant l'application de

la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT).

2.1 Constituent une atteinte grave à la garantie de la propriété, nécessitant une base légale formelle, les mesures par lesquelles la propriété foncière se trouve enlevée de force, ou les interdictions et prescriptions qui rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation conforme à la destination (ATF 115 Ia 365). En revanche, l'obligation de réserver une partie d'un bâtiment à une affectation déterminée ne constitue pas une atteinte grave (ATF 115 Ia 378 consid. 3b/bb p. 380). En l'occurrence, la question de la gravité des atteintes portées au droit de propriété par le règlement attaqué peut demeurer indécise. En effet, en dépit de sa dénomination, le règlement attaqué constitue une base légale au sens tant matériel que formel. Il a en effet été adopté par les organes législatifs, soit les Assemblées primaires des communes concernées (art. 4 al. 1 let. a et 17 al. 1 let. a de la loi sur les communes du canton du Valais - LCom/VS), soit l'assemblée de citoyens prévue aux art. 72 al. 1 ch. 1 et 78 al. 1 de la Constitution du canton du Valais (Cst./VS), et a ainsi été soumis à un vote populaire. Dans ces conditions, l'acte législatif communal offre les mêmes garanties, du point de vue de la légitimité démocratique,
qu'une loi cantonale, et constitue par conséquent une base légale suffisante, quelle que soit la gravité de l'atteinte invoquée (ATF 131 I 333 consid. 4.3 p. 341; 122 I 305 consid. 5a p. 312; 120 Ia 265 consid. 2a p. 266-267 et les références citées). Il reste dès lors à examiner si les communes sont compétentes pour adopter une réglementation de ce genre.

2.2 La Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 124 I 223 consid. 2b p. 226 s. et les références citées). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 116 Ia 285 consid. 3a p. 287; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44 et les arrêts cités). Les communes bénéficient de compétences législatives lorsqu'elles disposent d'un pouvoir normatif dans un domaine que le législateur cantonal ou fédéral n'a pas réglé exhaustivement (ATF 131 I 333 consid. 4.4.1 p. 341; 115 Ia 42).

2.3 A teneur de l'art. 70 Cst./VS, les communes jouissent de leur autonomie en respectant le bien commun et l'intérêt des autres collectivités publiques (al. 1); elles accomplissent leurs tâches propres et celles que leur attribue la loi (al. 2); elles utilisent judicieusement et administrent avec soin le patrimoine communal (al. 3). Le droit cantonal distingue entre la sphère d'autonomie communale qui ressortit aux tâches originaires d'une part, et aux tâches déléguées d'autre part. Selon l'art. 6 LCom/VS, les communes ont notamment des attributions dans le domaine de l'aménagement local et de la police des constructions (let. c), de la protection de l'environnement (let. g) et de la promotion du bien-être social (let. i), ainsi que de la promotion de l'économie locale (let. l). Cette attribution de compétences est faite sous réserve des législations cantonale et fédérale.

2.4 Selon l'art. 3 LcAT, l'aménagement du territoire communal incombe aux communes (al. 1), lesquelles peuvent s'associer pour l'accomplissement de leurs tâches, notamment pour l'aménagement régional (al. 2). Ce sont les communes qui établissent les plans d'affectation pour l'ensemble de leur territoire en définissant les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger, ainsi que d'autres zones réservées (art. 11 LcAT). Elles établissent les plans d'affectation spéciaux (art. 12 LcAT) et définissent les possibilités d'utilisation des différentes zones dans un règlement des zones et des constructions. Ce règlement définit notamment le mode et le degré d'utilisation du sol, les distances, l'aspect et le gabarit des constructions, ainsi que les contributions de remplacement et les taxes (art. 13 LcAT). En prévision de l'adoption ou de la modification d'un plan d'affectation, les communes peuvent créer des zones réservées pour une durée de deux ans (art. 19 LcAT), conformément à ce que prévoit l'art. 27 LAT.

2.5 Le règlement attaqué fait suite au blocage des zones à bâtir, ordonné par les communes intimées en décembre 2005 et reconduit pour trois ans en décembre 2007. Les zones à bâtir situées dans le périmètre touristique jusqu'à la cote 1250, ont été déclarées zones réservées au sens de l'art. 19 LcAT, dans le but de permettre

l'adaptation des plans d'affectation favorisant les résidences principales, l'hôtellerie et la para-hôtellerie par rapport aux résidences secondaires. Il s'agit là manifestement d'une mesure d'aménagement du territoire, fondée sur l'art. 27 LAT, proche d'un effet anticipé négatif (cf. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, constructions, expropriation, Berne 2001 p. 199) et destinée à éviter qu'une planification prévue ne soit compromise par l'octroi d'autorisations accordées entretemps. Ces mesures ne sont toutefois pas l'objet de la présente procédure, et les compétences communales ne sauraient être contestées sur ce point.

2.6 Selon le rapport justificatif à l'appui du RQC, les deux tiers de la zone à bâtir de la station de Crans-Montana sont déjà construits. Sur l'ensemble des communes concernées, les résidences secondaires constituent en moyenne pour l'an 2000 63% des logements; 150 à 200 appartements ou chalets de résidences secondaires sont construits chaque année. Il en résulte un affaiblissement du tourisme hôtelier classique - soit un facteur important de revenu des habitants - ainsi qu'une forte pression immobilière rendant toujours plus difficile l'accession à la propriété pour les habitants à l'année. La demande en résidence secondaire tend également à gagner les hameaux où le prix des terrains augmente à un niveau inaccessible pour les habitants. Le règlement a ainsi pour objectifs, en ce qui concerne la station, de diversifier l'affectation des nouvelles constructions, de modérer l'utilisation des zones à bâtir, de contribuer aux coûts de développement de la station et d'assurer une structure d'hébergement touristique du type hôtelier. Pour les villages, il s'agit de réserver suffisamment de terrains pour les résidences principales, et plus généralement d'assurer un développement durable. Ainsi, la réglementation litigieuse poursuit des
buts relevant au premier chef de l'aménagement du territoire. A l'instar des buts et principes fixés aux art. 1 et 3 LAT, les objectifs du RQC relèvent certainement, sous certains aspects, de la politique économique ou sociale. Il n'en demeure pas moins que les moyens mis en oeuvre consistent à intervenir directement sur l'utilisation des zones à bâtir.

2.7 Selon la jurisprudence, les mesures de politique d'aménagement tendant à favoriser la construction de résidences principales et à limiter celle de résidences secondaires constituent des mesures d'aménagement du territoire car elles tendent, conformément à l'objectif visé à l'art. 75 Cst., à une occupation judicieuse et mesurée du territoire (ATF 117 Ia 141; 112 Ia 65 consid. 3b; arrêts 1P.415/1998 du 1er juin 1999 publié in RDAT 2000 I n°23 p. 397; 1P.404/1997 du 9 novembre 1998, publié in RDAT 1999 I n°20 p. 76). Ces mesures permettent de lutter, dans les régions touristiques, contre la prolifération des résidences secondaires dont les effets sont le gaspillage du territoire à bâtir, la pression sur les prix du terrain au détriment de la population locale et l'exode de cette dernière (ATF 112 Ia 71). Cela permet également d'éviter la création d'infrastructures surdimensionnées et sous-utilisées (ATF 117 Ia 141 consid. 2c; arrêt 1P.22/1995 du 1er septembre 1995, publié in Pra 1996 n°164 p. 574). Ainsi, la fixation de contingents de logements secondaires, ou l'obligation de réserver un minimum de surfaces brutes de plancher aux résidences principales constituent bien des mesures d'aménagement du territoire (arrêt 1P.22/1995
précité, consid. 3b). En droit valaisan, celles-ci ressortissent aux autorités communales, dans le cadre de la définition du mode et du degré d'utilisation du sol (art. 13 al. 1 let. a LcAT). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'ATF 116 Ia 207 se contente de relever que les restrictions applicables aux résidences secondaires ne résultent pas directement du plan d'affectation au point d'en faire partie intégrante et d'empêcher leur examen à titre préjudiciel. En revanche, cet arrêt ne revient pas sur le fait qu'il s'agit bien de prescriptions relevant de l'aménagement du territoire. Les recourants perdent de vue que les mesures d'aménagement du territoire ont nécessairement des effets sur la vie économique, sociale et culturelle; cela fait partie des buts poursuivis aux art. 1 al. 2 LAT et 3 LAT et n'en fait pas pour autant des mesures de politique économique. Les dispositions prises au niveau cantonal pour interdire l'instrumentation d'actes authentiques nécessitant un contingentement au sens de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 16 décembre 1983 (LFAIE; RS 211.412.41) ne signifient pas que le canton aurait voulu limiter les compétences des communes pour lutter contre le
problème des résidences secondaires.

2.8 Dans son message concernant la modification de la LAT (mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE), le Conseil fédéral a estimé qu'il appartenait aux cantons de désigner, dans les plans directeurs, les territoires où des mesures particulières doivent être prises pour maintenir une proportion équilibrée de résí-

dences principales et secondaires (FF 2007 5477). Il est notamment relevé que la multiplication des résidences secondaires entraîne une dégradation des paysages de valeur et, partant, de l'attrait des sites touristiques. Parmi les solutions préconisées, dont le choix revient aux cantons, figurent les quotas et contingentements, la délimitation de zones spécialement destinées aux résidences principales ou secondaires, des coefficients minimum d'utilisation du sol, soit autant d'instruments relevant de l'aménagement du territoire et nécessitant une adaptation des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation, y compris communaux (FF 2007 5485), en fonction des circonstances régionales et locales (idem, p. 5488). Au contraire de ce que soutiennent les recourants, la lutte contre le développement excessif des résidences secondaires et ses effets constitue une obligation des autorités de planification
qui trouve son fondement dans les dispositions générales des art. 1 à 3 LAT, et ne nécessite pas de base légale plus spécifique en droit fédéral ou cantonal (FF 2007 5492).

2.9 Selon la fiche de coordination D.1/3 du plan directeur cantonal, consacrée au tourisme intégré, il appartient aux communes de contrôler et de maîtriser la construction des résidences secondaires notamment lors de l'adaptation des plans d'affectation. Cela confirme que les mesures mises en oeuvre par le RQC relèvent de l'aménagement du territoire et que les communes sont bien compétentes en la matière, conformément à l'art. 13 LcAT.

2.10 Les compétences communales pour percevoir la taxe de remplacement prévue à l'art. 8 RQC sont, elles aussi, incontestables. Elles résultent clairement de l'art. 13 al. 2 let. g et h LcAT, qui autorise les communes à percevoir des contributions de remplacement et des taxes. La question de savoir si le montant de la taxe respecte le principe d'équivalence est sans rapport avec les questions de base légale et de compétence.

3.
Les recourants invoquent ensuite le principe de la proportionnalité. Ils estiment que le quota de 70% de résidences principales serait excessif. Un taux de 30%, tel que pratiqué à Zermatt ou Saas-Fee, serait suffisant. La justification quant aux objectifs poursuivis par le règlement aurait été avancée tardivement, soit dans un rapport du 26 juillet 2007. Les recourants estiment que l'interdiction de vente à des étrangers - déjà concrétisée, notamment, par un règlement du Conseil d'Etat du 21 novembre 2007 - suffirait à atteindre le but recherché; la cour cantonale n'aurait pas démontré le contraire.

3.1 Une réglementation limitant la construction de résidences secondaires constitue une restriction au droit de propriété. Elle n'est admissible que si elle repose sur un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 2 et 3 Cst.). Ce dernier principe exige que les mesures mises en oeuvre soient propres à atteindre le but visé et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante; il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (ATF 134 I 221 consid. 3.3 p. 227; 130 I 65 consid. 3.5.1 p. 69; 128 II 292 consid. 5.1 p. 297 et les arrêts cités).

3.2 Dans le cadre d'un contrôle abstrait, le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, ce qui est décisif, c'est que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les dispositions du droit supérieur. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée (ATF 135 II 243 consid. 2; 129 I 12 consid. 3.2 p. 15; 128 I 327 consid. 3.1 p. 334 s. et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit constitutionnel ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées de façon contraire à la Constitution (ATF 134 I 293 consid. 2 p. 295; 130 I 82 consid. 2.1 p. 86; 119 Ia 321 consid. 4 p. 325 s.). Le Tribunal fédéral fait aussi preuve de retenue lorsqu'il s'agit de tenir
compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 121 I 279 consid. 3d p. 284; 120 Ia 74 consid. 5 p. 79).

3.3 Selon la jurisprudence, les mesures de politique d'aménagement tendant à favoriser la construction de résidences principales et à limiter celle de résidences secondaires sont compatibles avec la garantie de la propriété dans la mesure où elles tendent, conformément aux objectifs et principes fixés aux art. 1 al. 2 let. b et c et 3 LAT, à assurer une occupation rationnelle du territoire, à créer et maintenir les zones d'habitation, à favoriser la vie sociale, économique et culturelle des différentes régions du pays, ainsi qu'à promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation (ATF 117 Ia 143 consid. 2b, 112 Ia 66 consid. 3b). La prolifération de résidences secondaires dans les régions touristiques produit des effets indésirables du point de vue de l'aménagement du territoire: elle favorise un gaspillage du territoire à bâtir et exerce une pression sur les prix du terrain au détriment de la population locale dont elle entraîne l'exode (ATF 112 Ia 71). Il existe ainsi un intérêt public important à prévenir la construction excessive de résidences secondaires inoccupées pendant la plus grande partie de l'année, évitant du même coup la création d'infrastructures surdimensionnées et sous-utilisées (ATF 117 Ia 144/145
consid. 2c). Dans ce cadre, la fixation de contingents de logements de grandes surfaces ou l'obligation de réserver une surface minimum des surfaces brutes de plancher aux résidences principales, constituent des mesures d'aménagement compatibles avec l'art. 26 Cst. (ATF 117 Ia 141).

3.4 Le rapport justificatif du 26 juillet 2007 (dont les recourants se plaignent d'avoir eu tardivement connaissance, sans que cela ne constitue pour autant une violation de leur droit d'être entendus) fait ressortir l'urgence de la situation: selon le plan directeur intercommunal, la forte demande de résidences secondaires menace à moyen terme le tourisme ordinaire. Les habitants à l'année subissent directement ce manque à gagner et ne trouvent par ailleurs plus d'appartements pour se loger à des prix raisonnables. Alors que la population à l'année est de 6'000 habitants (dont la moitié d'étrangers), on compte 33'000 lits en résidences secondaires et 2'000 en hôtels. Cette urgence a conduit à l'adoption d'une zone réservée au mois de décembre 2005. Le quota de résidences principales est certes élevé, mais il devrait permettre, selon ce rapport, une diminution d'environ 30% du nombre de nouvelles résidences secondaires et de 18,5% de la surface habitable construite par année. Le contingentement des résidences secondaires, fixé à 8'000 m2 dès 2009, permettrait la construction obligatoire de 3'430 m2 au minimum d'hôtels, appartements de location, bureaux, commerces et résidences principales.
Les recourants ne contestent pas la pertinence des objectifs poursuivis. Ils se contentent d'affirmer que des mesures tendant à interdire la vente aux étrangers suffiraient à atteindre ces objectifs. Ils ne tentent toutefois nullement de démontrer que l'ensemble des résidences secondaires serait essentiellement destiné à des acheteurs étrangers. Or, une telle démonstration leur incombe, s'agissant d'un grief d'ordre constitutionnel (art. 106 al. 2 LTF). Les quotas et contingentements sont au demeurant, comme cela est relevé ci-dessous, largement assortis d'exceptions, de sorte que le grief, d'ordre très général, doit être écarté dans la mesure où il est recevable.

4.
Les recourants reprennent ensuite leurs critiques à l'égard des différentes dispositions du RQC. Dans la mesure où ils remettent en cause la compétence communale pour adopter divers aspects de la réglementation contestée, il y a lieu de se référer au consid. 2 ci-dessus.

4.1 Les recourants contestent l'application du RQC au seul "secteur station" (art. 3 RQC) alors que, selon eux, l'ensemble des villages des communes concernées serait touché par l'augmentation du nombre de résidences secondaires. Les recourants se plaignent à ce sujet d'une inégalité de traitement.

4.2 L'on ne saurait toutefois contester que la situation propre à la station de Montana-Crans se distingue de celle des villages situés en aval. C'est en effet dans le secteur station que le déséquilibre entre résidences secondaires et principales est le plus marqué. Ainsi, le rapport justificatif traite essentiellement du problème tel qu'il se présente dans ce secteur particulier. Les quatre objectifs principaux du RQC se rapportent à ce secteur. Les villages et hameaux ne sont que "progressivement" touchés par le phénomène; ils le seront davantage après la limitation des résidences secondaires en station, de sorte que la faculté est réservée aux communes concernées, selon l'art. 290.2 du RIC, d'adopter elles aussi un règlement de contingentement annexé au règlement, limitant la surface brute de plancher des résidences secondaires construites annuellement à 50% de la moyenne des constructions durant les cinq années précédentes. Le problème des résidences secondaires ne se posant pas, en l'état, avec la même intensité ni la même urgence en station et dans les villages, il apparaît judicieux, et

conforme au principe de la proportionnalité, de prévoir une réponse échelonnée et différenciée.

5.
Les recourants critiquent la définition de la résidence principale, figurant à l'art. 4 RQC. Selon eux, les notions de domicile civil et fiscal ne coïncideraient pas toujours, ce qui pourrait empêcher l'établissement de personnes sur le territoire communal, en violation de l'art. 24 Cst. Le critère du domicile ne serait pas adéquat dans certaines situations (logements en copropriété ou en usufruit, multi-propriété). Dans la mesure où le but du règlement est d'éviter les logements vides, il devrait également favoriser l'occupation par des personnes successives, sans création de domicile. Le règlement n'éviterait pas la vente ultérieure à des personnes non résidentes, et ne traiterait pas de la question des indigènes qui quittent la commune.

5.1 Selon l'art. 23 al. 1 CC, le domicile d'une personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Cette disposition fait dépendre la constitution du domicile de deux conditions: d'une part, la résidence, soit un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et la création en ce lieu de rapports assez étroits et, d'autre part, l'intention de se fixer pour une certaine durée au lieu de sa résidence, intention qui doit être reconnaissable pour les tiers et donc ressortir de circonstances extérieures et objectives. Cette intention implique la volonté manifestée de faire d'un lieu le centre de ses relations personnelles et professionnelles. Le domicile d'une personne se trouve ainsi au lieu avec lequel elle a les relations les plus étroites, compte tenu de l'ensemble des circonstances (ATF 132 I 29 consid. 4 p. 36). Quant au domicile fiscal, il se trouve à l'endroit où le contribuable a les relations les plus étroites, soit en principe le lieu de résidence de la famille et dans certains cas particuliers le lieu de travail (ATF 132 I 29 consid. 4.2 p. 36).

5.2 L'une et l'autre de ces définitions correspondent au but du règlement, qui est non seulement de permettre l'occupation des logements construits dans la station, mais aussi d'assurer la résidence durable et effective par des personnes ayant leurs centres d'intérêts dans la région. Les notions de domicile civil et fiscal coïncident le plus souvent. Lorsque tel n'est pas le cas, ou dans les circonstances particulières énoncées par les recourants, il appartiendra à l'autorité de délivrance du permis de construire d'interpréter le règlement dans un sens raisonnable. Les recourants invoquent en vain la liberté d'établissement (art. 24 Cst.). La réglementation litigieuse n'empêche ni n'entrave l'établissement (sous la forme d'une prise de domicile ou d'un simple séjour) des personnes physiques sur le territoire des communes concernées, mais pose certaines conditions à la délivrance de permis de construire. L'argument est dès lors sans fondement.

5.3 Les recourants se plaignent aussi d'une inégalité de traitement à propos des logements construits ou transformés avant le 16 décembre 2005, date antérieure à l'homologation du règlement (art. 4 al. 3 RQC). La date en question est celle de l'instauration de la zone réservée par laquelle les autorisations de construire ont été bloquées dans le secteur en cause. La situation de fait avant cette date était dès lors objectivement différente, ce qui justifie un traitement différent en vertu du principe de non-rétroactivité.

5.4 Les recourants soutiennent ensuite que les modalités relatives à la location des appartements, soit le recours à une société professionnelle, violeraient la liberté contractuelle découlant du droit fédéral ainsi que la garantie de la propriété puisqu'elle empêcherait les propriétaires de choisir librement leurs partenaires. L'argument doit être écarté.
Le droit public peut en effet interdire, ou au contraire imposer la conclusion de contrats entre certaines personnes, sans que cela ne viole en soi le droit fédéral. La liberté contractuelle, énoncée à l'art. 1 CO, bénéficie certes de la protection assurée par le principe de primauté du droit fédéral (ATF 102 Ia 533 consid 10a p. 542). Elle n'est toutefois pas illimitée (cf. art. 19 et 20 CO) et certaines dérogations à cette liberté peuvent aussi se justifier, notamment dans le domaine du logement (ATF 113 Ia 126 consid. 8c p. 139). Faute de prétendre que la réglementation attaquée serait contraire aux dispositions spéciales régissant les contrats de mandat ou de bail à loyer, l'argumentation des recourants fondée sur le respect du droit fédéral n'a pas de portée propre par rapport à celle qui est tirée de la garantie de la propriété, respectivement de la liberté économique (cf. ATF 102 Ia 533 consid. 10a p. 542).
L'obligation de recourir aux services d'une société professionnelle de location reconnue constitue une atteinte négligeable à la liberté économique, par comparaison avec l'obligation générale d'affectation qui résulte de la

réglementation dans son ensemble. Elle a pour but évident d'éviter les abus: la réglementation pourrait facilement être contournée, notamment par la conclusion de baux fictifs ou par la location à des personnes ne résidant pas réellement sur la commune. L'intervention d'une agence sur place constitue un moyen de prévenir de telles manoeuvres et répond ainsi de manière proportionnée à un intérêt public incontestable. Les recourants se plaignent de la délégation à l'autorité exécutive pour l'adoption du règlement d'application, mais ne prétendent pas que les conditions posées à une telle délégation ne seraient pas remplies: la délégation figure dans une loi au sens formel, et son cadre est clairement défini (ATF 132 I 7 consid. 2.2 p. 9).

6.
6.1
A propos de l'art. 5 al. 2 let. c RQC, les recourants soutiennent que l'exception en faveur des projets d'intérêt public ne correspondrait pas au but du règlement puisqu'elle ne se rapporte pas forcément à des constructions ou installations publiques. Les recourants invoquent le principe de la légalité, mais l'argument tombe à faux puisque l'exception figure dans une loi formelle. Il n'y a pas non plus d'inégalité de traitement car, par définition, les projets concernés doivent revêtir un intérêt public prépondérant. Le fait que ceux-ci doivent être approuvés par l'assemblée primaire présente à cet égard une garantie démocratique supplémentaire.

6.2 Les recourants estiment qu'il n'y aurait aucun intérêt à soustraire au contingentement les plans d'affectation spéciaux homologués par le Conseil d'Etat ou résultant des plans en vigueur au 6 décembre 2005. La cour cantonale a toutefois considéré que le grief n'était pas suffisamment motivé, et les recourants ne tentent pas de revenir sur cette appréciation, ce qui rend leur grief sur le fond également irrecevable. Au demeurant, il apparaît que les projets concernés par les plans spéciaux ont déjà fait l'objet d'une pesée d'intérêts de la part de l'autorité de planification. La situation est dès lors différente et justifie l'avantage accordé. Comme le relève la cour cantonale, les buts poursuivis par le règlement ne s'en trouvent pas compromis puisque ces projets sont eux aussi soumis aux quotas (art. 5 al. 3 in fine RQC).

6.3 L'exception en faveur des propriétaires de parcelles depuis 35 ans (art. 5 al. 5 RQC) vise à favoriser les quelques propriétaires de très longue date, soit les ḧôtes fidèlesäyant par conséquent un lien particulier avec la station. La durée choisie comporte certes une part d'arbitraire, mais apparaît suffisamment longue pour ne s'appliquer que dans un nombre très limité de cas et exclure tout risque d'opération de type spéculatif. Il s'agit là d'une appréciation que l'autorité locale est mieux à même d'effectuer, ce qui impose une retenue particulière de la part de la cour de céans. L'exception est d'ailleurs tempérée par l'obligation ultérieure de demeurer propriétaire durant dix ans.

7.
Les recourants estiment, en relation avec l'art. 6 RQC, que le quota de 70% de résidences principales (al. 1) serait excessif, en comparaison avec les autres communes valaisannes ayant adopté des mesures analogues, mais dont les quotas sont fixés au tiers de la surface brute de plancher. Le quota de 100% pour les logements individuels (al. 2) empêcherait toute construction de chalets individuels et violerait ainsi la garantie de la propriété.

7.1 Selon la jurisprudence, une réglementation interdisant de manière générale toute construction de résidences secondaires, ainsi que toute rénovation, agrandissement et transformation des résidences secondaires existantes, peut reposer sur un intérêt public. Toutefois, dans la mesure où les dérogations à la règle ne sont qu'exceptionnelles et ne confèrent pas à l'autorité d'application une marge d'appréciation suffisante, une telle réglementation ne respecte pas le principe de la proportionnalité (arrêt 1P.22/1995 du 1er septembre 1995, in Pra 1996 n°164 p. 574). En revanche, la fixation d'un pourcentage minimum de surface brute de plancher affecté à la résidence principale apparaît comme un moyen proportionné de lutter contre la multiplication incontrôlée du nombre de résidences secondaires. Des taux de résidences principales fixés à 25% (avec une surface minimum de 80 m2; ATF 117 Ia 141) ou à 35% (arrêt 1P.586/2004 du 28 juin 2005 consid. 4.2.1 publié partiellement in RDAF 2007 I p. 573) ont été jugés admissibles (cf. également les exemples cités in: Construction de résidences secondaires: des solutions sur mesure, Raum & Umwelt 2006 p. 3 s), mais également des proportions inverses telles qu'une limitation des résidences

secondaires à 30% (arrêt 1P.415/1998 du 1er juin 1999, in RDAT 2000 I n°23 p. 397) voire 20% (arrêt 1P.404/1997 du 9 novembre 1998, in RDAT 1999 I n°20 p. 76). Il est également loisible aux autorités locales de prévoir des zones spécialement réservées aux résidences principales.

7.2 Le choix des mesures à adopter et du pourcentage admissible de résidences secondaires dépend avant tout de la gravité de la situation et de l'urgence à y remédier. Il s'agit de choix essentiellement politiques, dépendant des circonstances locales et du développement territorial souhaité, tel qu'il ressort de la planification directrice. En l'occurrence, la proportion de 70% de résidences principales est certes élevée, mais n'a rien d'exceptionnel. Selon le rapport justificatif, la proportion de résidences secondaires atteignait 63% de l'ensemble des logements en 2000. Avec 33'000 lits en résidences secondaires et 2'000 en hôtels, par rapport à une population de 6'000 habitants à l'année, l'équilibre démographique serait actuellement fortement perturbé. Selon la simulation des effets du règlement sur le marché de la construction et la démographie, l'introduction des mesures de contingentement et de quotas est censée permettre la création de 1'710 m2 de surface habitable par année pour les habitants à l'année, soit environ pour 50 résidents. La création d'un tel marché parallèle pour les résidences principales constitue le premier résultat recherché; la surface habitable construite totale passera par ailleurs de 14'000 m2 à
11'400 m2, soit une baisse de 18,5%, compte non tenu des constructions faisant l'objet de plans de quartier.
Les recourants ne contestent ni la pertinence des objectifs poursuivis, ni l'adéquation des moyens mis en oeuvre. Ils perdent également de vue que, moyennant paiement de la contribution de remplacement, 40% supplémentaires de surface brute peuvent être affectés à la résidence secondaire pour les constructions à plusieurs logements (art. 8 al. 1 RQC), ce qui ramène à 30% la part de résidence principale. Par ailleurs, après une utilisation pendant 10 ans comme résidence principale, l'affectation obligatoire peut être levée moyennant le versement d'une taxe de remplacement dégressive (art. 8 al. 5 RQC).

7.3 S'agissant des logements individuels, non susceptibles d'affectations différenciées, il n'y a d'autre choix que d'imposer une utilisation à 100% comme résidence principale (cf. arrêt 1P.586/2004, in ZBl 107/2006 p. 369, consid. 4.2.1), sous peine de vider la réglementation de son contenu. Le propriétaire dispose de la possibilité d'obtenir une affectation différente en s'acquittant de la taxe de remplacement (art. 8 al. 2 RQC). Il peut également louer son immeuble aux conditions de l'art. 7 RQC.
Il apparaît dès lors que les quotas fixés à l'art. 6 RQC apparaissent à la fois nécessaires et adéquats pour parvenir aux buts recherchés. Le principe de la proportionnalité est ainsi respecté.

8.
Les recourants reprochent ensuite à la cour cantonale de ne pas avoir traité leur grief relatif à l'art. 7 RQC, dans lequel ils estimaient que l'obligation de louer était contraire à la garantie de la propriété et à la liberté contractuelle. Il s'agirait d'une mesure empiétant sur le droit civil fédéral.

8.1 Reprenant sans autre leur argumentation, les recourants ne se plaignent pas d'une violation de leur droit d'être entendus. L'arrêt cantonal traite d'ailleurs du grief, en rapport avec l'art. 4 al. 4 RQC (consid. 5b), en relevant que les contraintes de location ne sont que la conséquence des options que le propriétaire aura librement faites au moment où il aura choisi de solliciter un permis de construire. Du point de vue formel du droit d'être entendu, une telle motivation apparaît suffisante.

8.2 Dans les domaines régis en principe par le droit civil fédéral, les cantons - et les communes - conservent la compétence d'édicter des règles de droit public en vertu de l'art. 6 CC, à condition que le législateur fédéral n'ait pas entendu régler une matière de façon exhaustive, que les règles cantonales ou communales soient motivées par un intérêt public pertinent et qu'elles n'éludent pas le droit civil, ni n'en contredisent le sens ou l'esprit (ATF 130 I 169 consid. 2.1 p. 170; 129 I 330 consid. 3.1 p. 334, 402 consid. 2 p. 404, et les arrêts cités). S'il leur est interdit d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglés exhaustivement par le droit fédéral (ATF 117 Ia 328 consid. 2b p. 331; 113 Ia 126 consid. 9d p. 143), les cantons demeurent cependant libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie sur le marché locatif: les dispositions qui imposent un contrôle des loyers ne sont en principe pas contraires aux règles du droit civil fédéral qui régissent les rapports entre bailleurs et locataires (ATF 101 Ia 502; 89 I 178). Il n'est pas

non plus contraire au droit fédéral de soumettre à autorisation la transformation ou l'aliénation d'appartements, si la réglementation
permet une pesée suffisante des intérêts en présence (ATF 113 Ia 126). La jurisprudence tient aussi pour conformes au droit fédéral et à la Constitution les normes imposant au propriétaire une réaffectation forcée de ses locaux à l'usage d'habitation, l'expropriation temporaire de l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides ou l'obligation de louer des logements subventionnés à certains locataires (ATF 131 I 333; 119 Ia 348; arrêt 1P.664/1999 du 1er septembre 2000, in RDAF 2002 I p. 25). Ces normes poursuivent un but d'intérêt public évident, suffisamment important pour justifier des restrictions au droit de propriété, à la liberté économique et à l'application de certaines règles de droit civil fédéral (ATF 131 I 333 consid. 2; 116 Ia 401 consid. 9 p. 414/415; 113 Ia 126 consid. 7a p. 133; 111 Ia 23 consid. 3a p. 26).

8.3 En l'espèce, la réglementation attaquée repose sur un intérêt public suffisant tenant d'une part à une utilisation rationnelle et mesurée du territoire communal, et d'autre part à une offre suffisante de logements pour les personnes résidant effectivement sur place. Le règlement n'instaure d'ailleurs pas une location forcée des résidences principales, mais prévoit une possibilité supplémentaire de réaliser de telles résidences lorsque le propriétaire n'entend pas résider lui-même sur place. Cette possibilité découle directement de l'affectation obligatoire posée à l'art. 6 RQC, en soi conforme au droit supérieur. Le contrôle des loyers repose lui aussi sur un intérêt public suffisant. Il constitue également la contrepartie à une dérogation accordée au propriétaire. Il n'y a dès lors pas de violation de la garantie de la propriété ou de la liberté économique.

9.
Les recourants estiment que la taxe de remplacement prévue à l'art. 8 RQC constituerait un impôt d'orientation, dès lors qu'elle a pour but d'influencer le comportement des propriétaires concernés, que son taux est élevé et qu'il n'y a pas de contre-prestation équivalente de la part de l'Etat. Les communes auraient invoqué cette composante incitative dans leur justification. La taxe n'aurait pas d'effet dissuasif pour les acheteurs à forte capacité financière et pénaliserait les acheteurs Suisse ou domiciliés en Suisse. Une telle taxe ne pourrait se fonder sur l'art. 13 al. 2 let. g LcAT puisque son but est précisément de permettre la réalisation de résidences secondaires, contrairement à l'objectif poursuivi par le règlement. Elle serait, pour la même raison, incompatible avec les exigences de l'art. 1 al. 1 LAT. Les recourants critiquent également le montant de la taxe, et relèvent que celle-ci n'est pas intégralement affectée à la construction de résidences principales, mais aussi à la réalisation d'hôtels, favorisant ainsi une activité économique. Ils considèrent que le principe d'égalité devant l'impôt (art. 127 al. 2 Cst.) ne serait pas respecté, car le propriétaire séjournant dans une résidence secondaire se trouverait dans
une situation comparable à celui qui loge en hôtel ou en location.

9.1 La taxe de remplacement apparaît en premier lieu comme la somme due non pas par l'ensemble des propriétaires de résidences secondaires, mais par ceux qui, en dérogation à la nouvelle réglementation, désirent réduire la part de résidence principale. Il s'agit bien d'une taxe compensatoire, soit une taxe causale, libérant celui qui la verse de l'obligation de fournir une prestation de nature primaire (arrêt 1P. 586/2004 du 28 juin 2005, in ZBl 107/2006 p. 369, consid. 4). L'exigence de légalité applicable à cet égard est en l'occurrence manifestement satisfaite puisque l'obligation primaire figure dans une loi formelle (consid. 2.7), de même que le cercle des débiteurs de la taxe, son objet et son montant. Les recourants se contentent de prétendre que le montant de la taxe serait trop élevé, mais ils ne tentent pas de démontrer que le principe d'équivalence s'en trouverait violé. Cela n'est d'ailleurs pas déterminant, dans la mesure où la taxe est expressément prévue dans une base légale formelle (arrêt 1P.586/ 2004 précité, consid. 4.1 in fine).

9.2 Compte tenu de la nature et du but de la taxe, celle-ci ne saurait concerner que les propriétaires désireux d'augmenter la part de résidence secondaire. L'argument tiré de l'art. 127 al. 2 Cst. tombe par conséquent à faux.
La possibilité de remplacer l'affectation obligatoire par le versement d'une taxe est censée amoindrir la rigueur du système, conformément notamment au principe de la proportionnalité. On ne saurait pour autant considérer que la taxe de remplacement serait incompatible avec les exigences de l'art. 1 al. 1 LAT ou avec les buts de la réglementation elle-même. De même, s'il est certes vrai que la taxe, dans la mesure où elle poursuit dans une certaine mesure un but incitatif reconnu par les communes intimées, sera de peu d'efficacité pour les propriétai-

res les plus fortunés, cela ne permet pas de remettre en cause l'efficacité des mesures prévues par le RQC dans son ensemble. Pour les constructions à plusieurs logements, il existe un taux incompressible de 30% de résidences principales. Par ailleurs, le système des contingentements demeure applicable et permet aux communes de gérer à long terme la demande de résidences secondaires. Les griefs dirigés contre la taxe de remplacement apparaissent ainsi sans fondement.

10.
A propos de l'art. 9 RQC, les recourants estiment que la possibilité d'inscrire au registre foncier l'affectation hôtelière ne reposerait pas sur une base légale suffisante de droit cantonal, et que la disposition communale n'aurait pas été approuvée par le Conseil fédéral comme l'exige l'art. 962 al. 2 CC. Les recourants estiment en outre que l'art. 9 al. 3 RQC serait imprécis et qu'une proportion mathématique devrait être établie en fonction de la surface de plancher habitable. Ils omettent toutefois d'indiquer en quoi cette imprécision violerait le droit supérieur et l'argument est dès lors irrecevable (art. 106 al. 2 LTF).

10.1 Les recourants reprochent à tort à la cour cantonale de n'avoir pas traité du grief relatif à la base légale: l'arrêt attaqué évoque cette question à son consid. 10, avec le grief relatif aux mentions prévues à l'art. 13 al. 2 RQC.

10.2 La cour cantonale a considéré que la disposition générale de l'art. 13 al. 3 LcAT avait quant à elle été approuvée par l'autorité fédérale. Cette disposition prévoit expressément que les communes peuvent demander la constitution en leur faveur de restrictions de droit public à la propriété qui seront mentionnées au registre foncier afin de garantir le respect des dispositions réglementaires qu'elles sont habilitées à adopter en vertu de l'art. 13 al. 1 et 2 LcAT. Contrairement à ce que prétendent les recourants, il s'agit là d'une base légale claire et suffisante. Quant à l'affirmation de la cour cantonale selon laquelle seule la disposition de droit cantonal serait soumise à l'approbation de l'autorité fédérale, elle correspond au texte même de l'art. 962 al. 2 CC et les recourants ne la critiquent pas.

11.
Les recourants contestent aussi, en relation avec l'art. 10 RQC, la possibilité pour les communes de prévoir un contingentement des résidences secondaires. Il ne s'agirait pas, selon eux, d'une norme concernant l'utilisation du sol. Elle ne pourrait se fonder ni sur l'art. 1 al. 1 LcAT, ni sur la LAT. Il y aurait violation de la garantie de la propriété, de la liberté d'établissement, ainsi que de l'égalité de traitement par rapport aux résidences secondaires situées dans les rues commerciales.

11.1 Les recourants reprennent sur ce point l'argumentation développée à propos des quotas. Or il apparaît que les contingentements, qui fixent une limite annuelle de surface brute de plancher affectée aux résidences secondaires, constituent eux aussi une mesure d'aménagement du territoire pour laquelle les communes disposent de compétences suffisantes en vertu de l'art. 13 al. 2 LcAT (consid. 2 ci-dessus).

11.2 Selon le rapport justificatif, l'instauration de quotas seuls pourrait avoir pour effet d'augmenter le nombre de constructions immobilières afin de couvrir la demande de résidences secondaires, alors que la limitation par voie de contingents ne permet pas à elle seule de diversifier le parc immobilier. Quotas et contingents sont ainsi deux mesures complémentaires tendant à limiter le nombre de résidences secondaires tout en favorisant la diversification des logements. L'atteinte portée au droit de propriété repose donc sur un intérêt public suffisant.

11.3 Quant au grief d'inégalité de traitement, il est mal fondé: les rues commerciales, telles que définies dans l'annexe 2 du RQC, bénéficient d'un statut particulier. L'absence de contingentement, dans ce secteur délimité et par définition déjà construit, est compensée par l'application stricte des quotas, sans possibilité de verser une taxe compensatoire (art. 8 al. 1 a contrario RQC) et par le fait que l'affectation commerciale - assimilée selon l'art. 6 al. 3 RQC à une part de résidence principale - est obligatoire au niveau du rez-de-chaussée.

12.
Selon les recourants, les art. 14 et 15 RQC iraient à l'encontre du but poursuivi, qui est d'équilibrer le nombre

de résidences secondaires et principales. L'art. 15 al. 3 RQC créerait une inégalité de traitement entre les propriétaires au bénéfice d'un plan de quartier.
Ces dispositions donnent au constructeur la possibilité de regrouper les différents types de résidences dans un même bâtiment. Elles ne permettent pas d'éluder les règles relatives aux quotas ou au contingentement, mais ne constituent qu'une facilité accordée au constructeur. La priorité accordée aux résidences principales est respectée, puisque la construction de celles-ci doit débuter en premier. La réserve en faveur des plans de quartier doit permettre une planification d'ensemble des différents types de résidence par l'autorité locale. Elle ne constitue pas en soi un avantage particulier aux propriétaires concernés, et les recourants n'indiquent pas en quoi le conseil communal se verrait ainsi attribuer des ëompétences exorbitantes.

13.
Les recourants estiment que l'art. 16 RQC violerait l'art. 560 CC puisqu'il limite aux héritiers légaux en ligne directe le droit d'utiliser comme résidence secondaire un appartement jusqu'alors utilisé comme résidence principale.

13.1 La cour cantonale a considéré qu'il pouvait y avoir sur ce point une lacune dans la réglementation, laquelle pourrait être comblée conformément à l'art. 2 al. 2 CC (recte: art. 1 al. 2 CC). En soi, le droit conféré aux héritiers légaux n'était en tout cas pas illégal.

13.2 Les recourants ne critiquent pas le privilège accordé aux héritiers légaux en ligne directe. Ils se bornent à reprendre le grief soulevé devant la cour cantonale, alors que cette dernière a évoqué la possibilité d'une lacune à combler par voie jurisprudentielle. Le texte du règlement n'interdit pas, en effet, d'assimiler d'autres héritiers que les héritiers légaux en ligne directe (notamment le conjoint survivant) afin de les autoriser, eux aussi, à pouvoir utiliser un appartement comme résidence secondaire. Compte tenu de la diversité des situations envisageables, il suffit de constater qu'une telle application analogique est possible dans certains cas, ce qui permet une interprétation conforme du texte réglementaire.

14.
Les recourants s'en prennent également aux articles 21 et 22 RQC, applicables aux mesures de contrôle et aux sanctions.

14.1 Selon eux, la réglementation devrait préciser sous quelle forme le contrôle de l'occupation des résidences principales sera effectué. A cet égard, l'art. 21 al. 2 RQC précise que les contrôles sont effectués par l'administration communale et que les propriétaires et locataires doivent les accepter. Le règlement pose ainsi les deux éléments essentiels, soit une attribution de compétence et une obligation de tolérer de la part des occupants. Pour le surplus, la cour cantonale a envisagé une application analogique des règles applicables en droit des constructions, soit l'art. 49 al. 4 de la loi cantonale sur les constructions (LC; auditions, inspection des locaux et production de pièces), en relevant avec raison qu'un contrôle ne pouvait se limiter à un suivi des travaux, puisqu'il doit porter sur l'affectation ultérieure des locaux. Les recourants ne soulèvent aucun grief d'ordre constitutionnel à cet égard.

14.2 La disposition relative aux sanctions s'inspire elle aussi largement du droit cantonal sur les constructions (art. 54 ss LC). Le montant maximum de l'amende (100'000 fr.) est identique à ce que prévoit cette disposition et les recourants ne prétendent pas qu'il serait excessif, au regard notamment des intérêts financiers en jeu. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'autorité chargée de prononcer une sanction de droit pénal administratif doit disposer d'un large pouvoir d'appréciation, afin de pouvoir tenir compte de la gravité de l'infraction et de la faute commise. Une fourchette de 10'000 à 100'000 fr. n'a ainsi rien d'excessif. Quant aux dispositions du droit fédéral et cantonal qui pourraient aussi trouver à s'appliquer en cas d'infraction, il n'appartient pas au règlement de les préciser; l'absence de mention de ces dispositions n'en empêche évidement pas l'application. Dans la mesure où il est suffisamment motivé, le grief doit être écarté.

15.
Les recourants critiquent enfin les dispositions transitoires figurant à l'art. 23 RQC. L'application du règlement

pour les périodes précédant son approbation par le Conseil d'Etat (soit pour l'année 2006 et la période des zones réservées, dès le 16 décembre 2005), constituerait un effet anticipé positif qui ne serait pas prévu par le droit cantonal et violerait l'art. 26 Cst. pour tous les propriétaires en créant des inégalités choquantes. L'art. 27 al. 1 LAT ne serait pas applicable puisque le RQC n'instituerait pas des mesures d'aménagement.

15.1 Le règlement attaqué a été homologué par le Conseil d'Etat le 19 décembre 2007. Toutefois, les mesures de contingentement doivent déjà s'appliquer pour l'année 2006 (10'000 m2 au total selon l'art. 10 al. 1 RQC). Par ailleurs, selon l'art. 23 al. 3 RQC, les projets autorisés durant la période de réserve - soit dès le 16 décembre 2005 - avec une part de résidence principale et/ou le versement d'une taxe compensatoire, sont également soumis au RQC. Le conseil communal rend une décision d'adaptation au RQC.

15.2 Il est douteux que les recourants aient qualité pour soulever un tel grief. En effet, dans la mesure où la disposition litigieuse est déjà censée avoir déployé ses effets contestés - application du nouveau droit aux demandes déposées avant l'entrée en vigueur du RQC -, les recourants devraient être à même d'indiquer en quoi ils sont touchés directement. Dans un tel cas, l'intérêt actuel et digne de protection se substitue à l'intérêt virtuel. Or, comme le relève la cour cantonale, les recourants ne prétendent pas que l'application du RQC aux autorisations obtenues durant la période des zones réservées viendrait péjorer la situation juridique des propriétaires concernés. Ils n'allèguent pas, en particulier, que le contingentement fixé dans le RQC pour 2006 aurait pour effet la révocation de certaines autorisations accordées à tort. Les recourants ne se plaignent pas non plus de décisions d'adaptations qui auraient été prises par le conseil communal.

15.3 Au demeurant, la disposition litigieuse ne crée pas d'effet anticipé: les restrictions aux permis de construire antérieurement à l'adoption du RQC découlent de la mesure de blocage instituée en décembre 2005. Quant à l'application rétroactive du règlement aux faits antérieurs à son entrée en vigueur, elle repose sur une base légale et un intérêt public suffisant. Elle est limitée dans le temps et vise à assurer une pratique uniforme. Les recourants n'expliquent pas en quoi elle porterait atteinte à des droits acquis. Pour le surplus, les logements existants avant le 16 décembre 2005 et les demandes d'autorisation complètes et conformes déposées avant cette date sont soustraits à la réglementation selon l'art. 4 al. 3 RQC, conformément à l'interdiction générale de la rétroactivité.

16.
Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants. Il n'est pas alloué de dépens au canton ou aux communes intimées (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 5'000 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 26 mai 2009
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Féraud Kurz