

A1 25 17

ARRÊT DU 12 AOÛT 2025

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

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges
; Raquel Rio, greffière,

en la cause

X _____, recourante, représentée par Maître Jérôme Lorenzetti, avocat à Sion

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE**
Y _____, autre autorité, représentée par Maître Christian Voide, avocat à Sion

(construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 27 novembre 2024

Faits

A. X _____ est propriétaire de la parcelle n° xxx (5935 m²), plan n° yyy, au lieu-dit « A _____ » de la commune Y _____ (ci-après : la commune). Ce bien-fonds est colloqué en zone touristique et en zone sans affectation (207 m²) selon l'art. 65 du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) approuvé par le Conseil d'Etat le 13 août 1996. Il se trouve également en aire forestière (2181 m²; cf. art. 77 RCCZ).

Par avis publié au B. O. n° xx du xx.xx.xxxx, le Conseil municipal Y _____ (ci-après : le Conseil municipal) a rendu notoire qu'il avait décidé, en vertu des art. 27 LAT et 19 LcAT, de déclarer zone réservée l'ensemble de ses zones à bâtir selon un périmètre indiqué dans un plan déposé au bureau communal. Instaurée initialement pour une durée de cinq ans, ladite zone réservée a été prolongée de trois ans par décision de l'Assemblée primaire du 19 décembre 2023.

De février à avril 2019, X _____ a adressé à différents services cantonaux et communaux des demandes de renseignements en vue de la réalisation d'une habitation sur sa parcelle. Le 9 avril 2019, B _____, collaborateur auprès du SFNP, l'a informée qu'une autorisation forestière n'était pas nécessaire eu égard à l'accès routier envisagé.

Le 2 juin 2019, X _____ a adressé à C _____, conseillère municipale, une demande de dérogation à la zone réservée car elle entendait ériger sur sa parcelle une habitation en résidence principale. Elle a annexé à son courrier différentes pièces qui attestaient de l'avancée de son projet (plans, échanges avec différents services cantonaux et communaux, etc.).

Le 13 juin 2019, le Conseil municipal a informé X _____ que son projet ne satisfaisait pas aux conditions d'une autorisation exceptionnelle car sa parcelle n'était pas située dans un secteur largement bâti et que son bien-fonds était bordé par la forêt, une haie protégée et deux cours d'eau. Il a recommandé à X _____ d'attendre la définition du périmètre d'urbanisation (ci-après : PU) pour être informée des incidences sur sa parcelle.

Le 21 juin 2019, X _____ s'est opposée à l'instauration de la zone réservée au motif qu'elle entendait mener à bien son projet de construction. Afin de satisfaire aux exigences de la LAT, elle a proposé à la commune de diviser sa parcelle en deux pour

permettre, d'une part, la réalisation de son habitation au sud et, d'autre part, laisser vierge de toute construction le reste de la parcelle.

Le 16 octobre 2019, une séance de conciliation s'est tenue entre X _____ et le Conseil municipal.

Le 29 octobre 2019, X _____ a adressé à C _____ et à l'ancien président de la commune, D _____, une demande de « préavis favorable » pour la construction de son habitation. A l'appui de sa requête, elle s'est référée à la proposition discutée lors de la séance de conciliation, soit la division de sa parcelle.

Le 22 juillet 2020, le Conseil municipal a informé X _____ que son projet ne répondait que partiellement aux exigences requises en matière d'aménagement du territoire. Il a néanmoins préavisé favorablement la requête déposée moyennant une implantation de la construction délimitée conformément à un plan annexé à son courrier. Il a précisé qu'en cas de respect des bases légales et de l'emprise du projet, il publierait la demande d'autorisation de construire au B.O., en dérogation à la zone réservée.

Par un courriel du 28 juillet 2020 adressé au technicien communal E _____, X _____ a sollicité des précisions quant au courrier du 22 juillet 2020. Elle a souhaité qu'on lui explique pourquoi sa parcelle ne répondait que « partiellement » aux exigences requises et les bases légales évoquées dans ledit courrier.

Le 31 juillet 2020, E _____ lui a répondu que la surface délimitée sur le plan communiqué le 20 juillet 2020 était compatible avec la LAT et que la commune était en train d'analyser l'affectation future du reste de la parcelle. Quant aux bases légales mentionnées, elles se rapportaient à la législation sur les constructions (LC, OC et RCCZ).

Le 19 novembre 2020, le Conseil municipal a invité X _____ à lui faire savoir si elle entendait maintenir ou retirer son opposition du 21 juin 2019, tout en lui rappelant qu'il avait préavisé favorablement son projet de construction en date du 22 juillet 2020.

Le 27 novembre 2020, X _____ a retiré son opposition du 21 juin 2019 compte tenu de « l'approbation » de son projet par la commune.

Le 22 décembre 2020, le secrétaire municipal a informé X _____ que le Conseil municipal n'était pas en mesure de se prononcer quant à l'affectation future des parcelles comprises dans la zone réservée.

De janvier à avril 2021, X _____ a sollicité du service technique de la commune divers renseignements en vue du dépôt d'un dossier d'autorisation de construire (plans des canalisations et des voies d'accès, installation d'une cuisinière à gaz, etc.).

Le 11 juin 2021, X _____ a déposé une demande d'autorisation de construire.

Le 23 juillet 2021, E _____ a demandé à X _____ des compléments (plans du cabanon de jardin, informations sur les places de stationnement, etc.), qui lui ont été communiqués le 27 juillet 2021.

Le 30 juillet 2021, la demande d'autorisation de construire a été mise à l'enquête publique. La publication se référait à la construction « d'une maison individuelle en résidence principale et en dérogation à la zone réservée ». Elle n'a soulevé aucune opposition.

Le 9 septembre 2021, le dossier a été transmis à différents services cantonaux, pour préavis.

Le 10 septembre 2021, le Secrétariat cantonal des constructions (SeCC) a délivré un préavis négatif. Il a indiqué que le projet se trouvait en partie en aire forestière et relevait de ce fait également de la compétence de la Commission cantonale des constructions (CCC). Il a également précisé que la construction envisagée n'était, en l'état, pas autorisable.

Le 27 septembre 2021, le Service du développement territorial (SDT) a rendu un préavis négatif. Il a relevé qu'une dérogation à la zone réservée n'était pas envisageable puisque le projet était situé dans un secteur non largement bâti. Il a également souligné que l'accès au bien-fonds n° xxx était difficile en raison de la présence de bisses et de chemins pédestres et que la construction d'un bâtiment sur cette parcelle entraînerait un mitage du territoire.

Le 20 octobre 2021, la section nature du Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (actuellement Service des forêts, de la nature et du paysage [SFNP]) a préavisé négativement le projet. Elle a relevé que certains des aménagements prévus affectaient une haie protégée au sens des art. 17 LcPN, 19 OcPN et 72 let. b RCCZ et que les atteintes portées à cet objet ne pouvaient pas être compensées.

Le 18 novembre 2021, X _____ a fait abattre plusieurs arbres présents sur sa parcelle (10 épicéas).

Les 19 et 28 janvier 2022, X _____ a interpellé E _____ afin de connaître l'état d'avancement de son dossier.

Le 3 février 2022, E _____ a répondu à X _____ que son projet avait bénéficié d'une dérogation à la zone réservée le 22 juillet 2020, mais que le défrichement opéré entre-temps compromettait l'adéquation de son projet avec la modification du plan de zones. Il l'a également informée que le Conseil municipal statuerait sur sa demande d'autorisation une fois reçu le préavis du SDT relatif à la révision du plan de zones.

Le 4 juillet 2022, le Conseil municipal a informé l'entreprise générale F _____ SA, mandataire de X _____, que le projet était contraire au futur plan de zones et qu'il avait décidé de suspendre le traitement de sa demande conformément à l'art. 41 LC.

Le 2 novembre 2022, F _____ SA s'est adressée à l'actuel président de la commune, G _____, afin de connaître l'état d'avancement du dossier. Elle lui a également rappelé le préavis positif intervenu le 22 juillet 2020 et les démarches entreprises par sa cliente. Pour ces motifs, elle estimait qu'une autorisation de construire devait être délivrée.

Le 8 novembre 2022, G _____ a répondu que le préavis négatif du SDT du 27 septembre 2021 revêtait un poids particulier, au motif que ce service allait ensuite examiner la révision du plan et du règlement de zones de la commune. Il a également précisé qu'il allait contacter le SDT afin que ce dernier documente son préavis. Enfin, il a relevé que le défrichement effectué le 18 novembre 2021 ne plaidait pas en faveur de X _____.

B. Par décision du 21 décembre 2022 expédiée le 20 mars 2023, le Conseil municipal a refusé l'autorisation de construire sollicitée le 11 juin 2021 en raison de l'appartenance de la parcelle n° xxx à la zone réservée. Il s'est notamment référé aux arguments développés par le SDT dans son préavis du 27 septembre 2021.

C. Le 20 avril 2023, X _____ a déposé auprès du Conseil d'Etat un recours à l'encontre de la décision communale du 21 décembre 2022. Elle a demandé à ce que la procédure soit suspendue jusqu'à droit connu sur la demande de reconsidération qu'elle avait déposée simultanément auprès de la commune. Elle a invoqué une violation de son droit d'être entendue car le préavis du SDT ne lui avait pas été communiqué. Au fond, elle a estimé que le courrier du 22 juillet 2020 constituait une décision qui lui conférait le droit de bâtir et que le refus intervenu le 21 décembre 2022 était contraire au

droit. Enfin, elle a souligné qu'elle avait reçu de la commune des assurances quant à l'approbation de son projet et que sa bonne foi devait être protégée.

D. Par décision du 21 octobre 2024, la commune a classé plusieurs haies et bosquets en tant qu'objets protégés au sens de l'art. 72 let. b RCCZ, dont la haie présente sur la parcelle n° xxx. Le 16 décembre 2024, X _____ a déposé un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat.

E. Par décision du 27 novembre 2024, le Conseil d'Etat a rejeté le recours du 20 avril 2023. Il a relevé que la commune avait reproduit dans sa décision les points les plus importants du préavis du SDT du 27 septembre 2021 et que le mémoire de recours démontrait la bonne compréhension par X _____ de la décision communale. De plus, la recourante avait pu consulter le dossier complet lors de l'instruction de son recours. Son droit d'être entendue avait donc été respecté. Au fond, il a retenu que le courrier du 22 juillet 2020 constituait une simple réponse à une demande de renseignements qui ne liait pas la commune. De plus, cette dernière s'était uniquement engagée à publier la demande d'autorisation au B.O. Le Conseil d'Etat a également jugé que l'intérêt public à un aménagement du territoire cohérent devait dans tous les cas l'emporter face à l'intérêt privé de X _____ à construire. Enfin, dans la mesure où les informations transmises à X _____ ne revêtaient aucun caractère contraignant, cette dernière ne pouvait pas se prévaloir de la violation du principe de la bonne foi.

F. Le 21 janvier 2025, X _____ a recouru céans en prenant les conclusions suivantes :

« A titre incident :

1. Le traitement de la présente cause est suspendu jusqu'à droit connu sur le classement des haies et bosquets affectant la parcelle No xxx.
2. X _____ est dans l'intervalle dispensée de verser l'avance de frais.

Au fond :

3. Principalement, la décision du Conseil d'Etat du 2 décembre 2024 (*recte* : du 27 novembre 2024) est réformée en ce sens que l'autorisation de construire sollicitée par X _____ lui est accordée.
4. Subsidiairement, la cause est renvoyée à l'autorité compétente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
5. En tout état, les frais de procédure ainsi que les dépens de X _____ sont mis à charge de la commune Y _____ ».

A titre de moyens de preuve, X _____ a demandé l'édition du dossier de la cause par le Conseil d'Etat et la commune. Elle a également requis la transmission du dossier d'approbation de la zone réservée, en particulier son opposition du 21 juin 2019, par le Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de

l'environnement (SAJMTE) et la commune. En outre, elle a sollicité le dépôt, par le SFNP, du dossier validant l'accès routier projeté et, par la commune, du dossier de classement des haies et bosquets. Enfin, elle a demandé la mise en œuvre d'une inspection locale.

A l'appui de ses conclusions, X _____ a invoqué une violation de son droit d'être entendue. Elle a reproché à l'autorité précédente de ne pas avoir administré certains moyens de preuve. Elle a également relevé que le dossier communal ne contenait pas le préavis du SDT, contrairement aux dires du Conseil d'Etat, et que la motivation de la décision litigieuse était lacunaire s'agissant de l'analyse du courrier du 22 juillet 2020. Au fond, elle a souligné que le refus d'autorisation délivré le 21 décembre 2022 constituait une révocation illicite de la décision du 22 juillet 2020, qui lui octroyait le droit de bâtir. Dans la mesure où son projet était envisagé dans l'aire d'implantation autorisée par la commune et qu'il n'empiétait pas sur l'aire forestière et la haie protégée, elle a considéré que l'intérêt public à un aménagement du territoire cohérent était garanti. Enfin, elle a répété que les diverses informations transmises par la commune étaient de nature à faire naître chez elle une attente positive légitime quant à l'issue favorable de la procédure.

Le 5 février 2025, le Conseil d'Etat a transmis son dossier et a proposé de rejeter le recours en renvoyant à sa décision.

Le 21 mars 2025, la commune a proposé le rejet de la demande de suspension de la procédure et, plus généralement, du recours. Elle a relevé que X _____ avait pu prendre connaissance du dossier complet de la cause et que son droit d'être entendue n'avait pas été violé. Au fond, elle a affirmé que le courrier du 22 juillet 2020 constituait une simple prise de position suite au dépôt par X _____ d'une demande de renseignements. Enfin, la commune a précisé que les correspondances adressées à X _____ ne revêtaient aucun caractère contraignant.

Considérant en droit

1.

1.1 Déposé en temps utile et conformément aux exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 al. 1 let. a, 79a al. 1 let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

1.2 Conformément à l'art. 126 CPC applicable par renvoi de l'art. 81 LPJA, le tribunal peut ordonner la suspension de la procédure si des motifs d'opportunité le commandent. La procédure peut notamment être suspendue lorsque la décision dépend du sort d'un autre procès.

En l'espèce, par le biais de sa conclusion n° 1, la recourante sollicite une suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur le recours déposé le 16 décembre 2024 contre la décision de classement du 21 octobre 2024. Dans la mesure où le refus de bâtir du 21 décembre 2022 confirmé par la décision litigieuse repose sur l'appartenance du bien-fonds n° xxx à la zone réservée, l'issue du présent recours ne dépend manifestement pas du sort de la procédure de classement de la haie présente sur la parcelle n° xxx. Il n'y a donc pas lieu de suspendre le traitement de la cause.

2.

2.1 Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), la recourante a sollicité l'administration de plusieurs moyens de preuve. Ceux-ci ne seront toutefois pris en considération que s'ils apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. En effet, l'autorité de décision peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsque cette autorité arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; ACDP A1 24 78 du 3 février 2025 consid. 2.1).

2.2 En l'occurrence, le Conseil d'Etat a produit l'intégralité de son dossier, qui comprend celui de la commune, ce qui satisfait à la demande de la recourante. Comme évoqué *supra* au consid. 1.2, le dossier de classement de la haie présente sur la parcelle n° xxx est indépendant de la présente affaire, de sorte que son édition ne s'avère pas nécessaire. Pour ce même motif, la transmission du dossier d'approbation de la zone réservée apparaît inutile. De plus, la recourante, qui a retiré son opposition du 21 juin 2019 à l'encontre de cette zone, était libre de déposer dans les pièces du dossier en question dont elle se prévaut et qui se trouvent en sa possession telles que son opposition du 21 juin 2019. En ce qui concerne l'accès routier, B _____, collaborateur auprès du SFNP, s'est contenté d'informer la recourante par un courriel du 9 avril 2019 qu'une autorisation forestière n'était pas nécessaire pour créer l'accès routier envisagé (cf. dossier du TC, p. 62). Il n'a *a priori* pas constitué de dossier à proprement parler. Dans tous les cas, le litige ne concerne pas l'accès routier et le

préavis du SFNP du 20 octobre 2021 figure dans le dossier déposé (cf. dossier communal, pièce n° 15). Enfin, il n'est pas indispensable de procéder à une inspection locale puisque le dossier comprend plusieurs plans et que la consultation du site internet (librement disponible) Google Maps permet d'avoir une connaissance suffisante du secteur concerné. Ces éléments suffisent à établir les faits pertinents et en particulier à se faire une idée précise du projet. Partant, la Cour renonce à l'administration de ces moyens de preuve (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 17 al. 2 LPJA).

3. Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche à l'autorité précédente de ne pas avoir administré certains moyens de preuve, soit l'édition des dossiers d'approbation de la zone réservée et de l'accès routier, et d'avoir, à tort, mentionné que le préavis du SDT figurait dans le dossier communal. Enfin, elle estime que le Conseil d'Etat n'a pas motivé sa décision à satisfaction de droit en tant qu'il n'avait pas expliqué pour quelles raisons il avait qualifié le courrier du 22 juillet 2020 de réponse à une demande de renseignements.

3.1 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1).

Une autorité viole le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. lorsqu'elle ne respecte pas son obligation de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient. Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 145 IV 99 consid. 3.1). Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 147 IV 249 consid. 2.4). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

La violation du droit d'être entendu peut être guérie devant l'instance de recours, auquel cas la décision querellée n'a pas forcément à être annulée. Cette solution, qui devrait théoriquement rester exceptionnelle, peut être envisagée pour remédier à des atteintes peu graves au droit d'être entendu, lorsque la personne concernée a la possibilité de s'exprimer devant une instance qui peut examiner librement tant les faits que la situation juridique. Cette guérison est possible, même lorsqu'il s'agit d'une violation grave du droit d'être entendu, quand le renvoi à l'instance précédente ne constituerait qu'un procédé formaliste et conduirait ainsi à des retards inutiles, incompatibles avec les intérêts de la partie concernée à un prompt jugement de la cause (arrêt du Tribunal fédéral 5A_210/2023 du 28 septembre 2023 consid. 3.4 et les références citées).

3.2 En l'espèce, l'autorité précédente a refusé d'ordonner l'édition des dossiers sollicités par la recourante car le litige relevait d'une procédure distincte et indépendante (cf. consid. 2 de la décision litigieuse, dossier du TC, p. 31-32). Dans la mesure où il a motivé son refus d'administrer ces moyens de preuve, on ne saurait reprocher au Conseil d'Etat d'avoir violé le droit d'être entendu de la recourante. De plus, comme relevé *supra* au consid. 2.2, le dépôt de ces dossiers n'est pas pertinent pour trancher la présente cause. Le refus du Conseil d'Etat apparaît donc bien fondé. Quant au préavis du SDT du 27 septembre 2021, il figure dans le dossier communal déposé (cf. dossier communal, pièce n° 14 ; cf. ég. décision litigieuse, dossier du TC, p. 33). La Cour relève que ce document est répertorié sous la pièce n° 14 alors que le bordereau communal renvoie à la pièce n° 15. Cette inexactitude est manifestement à l'origine de l'erreur de la recourante.

Ensuite et contrairement à ce que soutient la recourante, le Conseil d'Etat a analysé le contenu du courrier du 22 juillet 2020. En effet, il a relevé que, dans ce document, la commune s'était engagée à publier la demande d'autorisation de construire au B.O., ce qui équivalait juridiquement à un simple renseignement au sens de l'art. 37 LC et ne constituait pas une décision (cf. consid. 4.2 de la décision litigieuse, dossier du TC, p. 33). Dès lors, l'autorité précédente a manifestement exposé pour quel motif elle a qualifié le courrier du 22 juillet 2020 de réponse à une demande de renseignements.

Par conséquent, le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit être rejeté.

4. Dans un second grief, la recourante dénonce « une révocation illicite » d'une décision en se prévalant implicitement, dans ce contexte, de l'art. 38 LC. Elle estime en effet que le courrier du 22 juillet 2020 constitue une décision préalable lui octroyant le droit de bâtir et que le refus de construire du 21 décembre 2022 est contraire au droit, en tant qu'il

contredit l'assurance donnée par cette décision antérieure. Elle se réfère notamment au plan d'implantation annexé au courrier du 22 juillet 2020 et à la mention « en dérogation à la zone réservée » figurant dans la mise à l'enquête publique du 30 juillet 2021. En outre, elle soutient que son intérêt privé à construire prime l'intérêt public à un aménagement du territoire cohérent, au motif que son projet intervient dans l'aire d'implantation définie par la commune, que sa parcelle est équipée de canalisations d'évacuation des eaux et qu'elle a engagé plusieurs dizaines de milliers de francs pour élaborer un dossier d'autorisation de construire.

4.1

4.1.1 En droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement, d'après la jurisprudence, toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 147 II 300 consid. 2.1 ; RVJ 2024 p. 28 consid. 4.2).

Codifiant cette pratique, l'art. 5 al. 1 LPJA prévoit que sont considérées comme des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2). En revanche, par exemple, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations ou des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêt du Tribunal fédéral 1C_577/2023 du 4 avril 2024 consid. 2.2). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle) si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision telle l'indication des voies de droit (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1 ; ACDP A1 23 92 du 7 février 2024 consid. 1.2).

4.1.2 En matière de construction, une demande de décision préalable sur les questions importantes relatives à la construction et à l'affectation, accompagnée de tous les documents nécessaires à l'évaluation, peut être déposée auprès de l'autorité compétente (art. 38 al. 1 LC). La procédure applicable est identique à celle applicable à

une demande d'autorisation de construire (art. 38 al. 2 LC). La décision préalable a force obligatoire pour les tiers et les autorités compétentes en matière de construction pour les aspects traités, pour autant qu'elle soit toujours en force et que les circonstances n'aient pas changé. Elle ne déploie ses effets que dans le cadre d'une procédure postérieure d'autorisation de construire (art. 38 al. 3 LC).

4.2 En l'occurrence, le courrier du 22 juillet 2020 répond à la requête de la recourante du 29 octobre 2019 adressée à la conseillère municipale C _____ et au président de la commune, intitulée « demande de préavis favorable pour la construction » (cf. dossier du TC, p. 78). Dans ce courrier, la recourante a évoqué la séance de conciliation du 16 octobre 2019 et le prétendu accord intervenu à cette occasion, qui consistait à diviser en deux le bien-fonds n° xxx afin d'autoriser l'habitation projetée, au sud. Elle a indiqué que cette « proposition » lui permettrait de « poursuivre son projet » et qu'elle espérait que cette piste serait « crédibilisée » (cf. dossier du TC, p. 78). En somme, la recourante entendait manifestement obtenir une prise de position favorable de la commune avant d'élaborer et de déposer un dossier d'autorisation de construire. Cette appréciation est d'ailleurs confirmée par le courriel du 2 novembre 2022 d'F _____ SA, dans lequel ce dernier qualifie le courrier du 22 juillet 2020 de « préavis positif » (cf. dossier du TC, p. 122). Or, un préavis ne constitue pas une décision (BOVAY, Procédure administrative, 2^{ème} éd., p. 189 ; ZEN-RUFFINEN, Droit administratif et procédure administrative, Vol. II : Procédure et justice administratives, 2025, n° 924, p. 301). La démarche de la recourante relève de la procédure décrite à l'art. 37 al. 1 LC, qui prévoit qu'une demande de renseignements sur les possibilités de construire sur un fonds déterminé peut être déposée auprès de l'autorité compétente sur la base d'un dossier sommaire. Or, conformément à l'art. 37 al. 2 LC, les renseignements fournis par l'autorité compétente ne sont pas liants et ne revêtent pas les caractéristiques d'une décision, laquelle, pour rappel, a pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations.

Dans tous les cas, le courrier du 29 octobre 2019 ne correspond pas à une demande de décision préalable au sens de l'art. 38 LC, qui est soumise à la procédure applicable à une demande d'autorisation de construire (cf. art. 38 al. 2 LC). En effet, la Cour constate que la requête du 29 octobre 2019 n'était pas adressée à l'autorité compétente, à savoir le Conseil municipal, et que, surtout, elle n'a pas été mise à l'enquête publique (cf. art. 2 al. 1 LC et 97 al. 1 LCo ; cf. art. 42 LC). De plus, les plans remis le 29 octobre 2019 représentaient uniquement des variantes d'implantation, soit un projet très général et imprécis, alors qu'une demande d'autorisation de construire requiert du maître de

l'ouvrage qu'il définisse son projet avec un haut degré de précision et qu'il prenne des options définitives très contraignantes (cf. dossier du TC, p. 81 à 92 ; ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n° 846, p. 445). Le courrier en question ne contenait pas non plus le formulaire de demande d'autorisation de construire et les autres documents nécessaires au sens des art. 24 ss OC (p. ex. extrait de la carte topographique au 1:25'000, plan de situation, plans et documents spéciaux, etc.). Ainsi, les pièces annexées au courrier du 29 octobre 2019 constituent bien plutôt un « dossier sommaire » au sens de l'art. 37 al. 1 LC.

Le contenu du courrier communal du 22 juillet 2020 confirme que ce document constitue une simple prise de position. En effet, dans ce dernier, le Conseil municipal évoque expressément l'octroi d'un « préavis favorable » et s'engage uniquement à « entrer en matière pour publier la demande d'autorisation de construire au B.O., en dérogation à la zone réservée ». Cet écrit ne comprend pas les éléments habituels d'une décision (conditions, charges, durée de validité, voie de droit, etc.). D'ailleurs, la commune n'aurait pas été en mesure de délivrer une autorisation de construire ou une décision préalable à ce stade, attendu que le projet de la recourante était encore approximatif. Le plan annexé au courrier du 22 juillet 2020 ne confère non plus pas à la recourante un droit à bâtir. En effet, il délimite uniquement une zone constructible sur la parcelle n° xxx (cf. dossier du TC, p. 94-96). Enfin, la recourante ne saurait tirer avantage de la mention « en dérogation à la zone réservée » figurant dans la mise à l'enquête publique du 30 juillet 2021. En effet, cette exigence résulte de l'art 43 al. 1 let. d LC, qui prévoit que la publication doit contenir l'éventuelle indication que le projet nécessite des dérogations par rapport à la législation en vigueur. Cette précision s'inscrit dans un objectif d'information des tiers et ne signifie aucunement qu'une dérogation à la zone réservée aurait été précédemment autorisée.

Pour tous ces motifs, le courrier du 22 juillet 2020 ne constitue pas une décision préalable au sens de l'art. 38 al. 1 LC. Le refus de bâtir du 21 décembre 2022 n'a donc révoqué aucune décision antérieure. Même à supposer le contraire, une révocation aurait été admissible puisque la protection de l'aménagement du territoire s'avère prépondérante face à l'intérêt privé de la recourante à bâtir (cf. art. 32 LPJA). En effet, le projet litigieux se situe dans un secteur non densément bâti et occasionnerait un mitage du territoire. En outre, l'appartenance de la parcelle n° xxx à la zone réservée ne représente pas le seul point de blocage du dossier. En effet, le SFNP a délivré un préavis négatif en raison de l'impact du projet sur une haie protégée. Les frais engagés par la recourante, qui s'élèvent selon elle à plusieurs dizaines de milliers de francs, ne

s'avèrent également pas décisifs, étant relevé que de tels frais sont inhérents à tout dossier d'autorisation de construire (cf. *infra* consid. 5.1). Au surplus, des motifs purement financiers ne sauraient prévaloir face à l'intérêt public susmentionné. Le fait que la parcelle n° xxx soit équipée de canalisations d'évacuation des eaux n'apparaît non plus pas pertinent.

Par conséquent, ce grief doit être écarté.

5. Dans un troisième grief, la recourante reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir retenu une violation du principe de la confiance. Elle se réfère aux courriers des 19 novembre et 22 juillet 2020 et à la publication du 30 juillet 2021. Elle considère que ces documents comportent des assurances données par la commune quant à l'approbation de son projet. Elle critique également le raisonnement du Conseil d'Etat s'agissant de la pesée des intérêts en présence et estime que son intérêt privé doit prévaloir, au motif que l'implantation définie par la commune a été respectée et que des frais conséquents ont été engagés pour l'élaboration du dossier de construction.

5.1 Découlant directement des art. 5 al. 3 et 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de celles-ci. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 150 I 1 consid. 4.1).

Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a très récemment jugé qu'un constructeur ne peut se prévaloir, au titre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans préjudice, des frais liés à l'établissement des plans, ceux-ci étant inhérents à toute procédure relative à l'octroi d'un permis de construire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_258/2024, 1C_621/2024 du 23 mai 2025 consid. 5.2). Cette appréciation n'est évidemment pas, sauf circonstances particulières, limitée aux seules activités de l'architecte mais vaut

plus généralement pour l'ensemble des démarches relatives à la préparation du dossier d'autorisation. Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a encore relevé qu'un courriel du service technique intercommunal indiquant au constructeur avoir reçu les plans modifiés « *répondant aux oppositions formulées* » ne garantissait pas la délivrance du permis, faute pour un tel service de bénéficier d'un pouvoir décisionnel en la matière (arrêt du Tribunal fédéral 1C_258/2024, 1C_621/2024 précité consid. 5.2).

5.2 En l'espèce, dans son courrier du 19 novembre 2020, le Conseil municipal a demandé à la recourante si elle souhaitait maintenir ou retirer son opposition à la zone réservée du 21 juin 2019. Il lui a également rappelé qu'il avait préavisé favorablement sa demande le 22 juillet 2020 (cf. dossier du TC, p. 99). Cette assertion suggère à la recourante que la prise de position du 22 juillet 2020 devait conduire au retrait de son opposition du 21 juin 2019, ce qui apparaît douteux dans la mesure où ces deux procédures sont distinctes et indépendantes. Le Conseil municipal fait référence à l'octroi d'un « préavis favorable », soit un document qui ne revêt aucune portée contraignante. Dès lors, la recourante ne saurait inférer du courrier du 19 novembre 2020 une assurance reçue quant à l'approbation de son projet. Il en va de même du courrier du 22 juillet 2020 et de la publication du 30 juillet 2021, dont le contenu a déjà été examiné (cf. *supra* consid. 4.2). La recourante se prévaut également des échanges intervenus avec le technicien communal E _____ (cf. dossier du TC, p. 102-108). Lors de la préparation d'un dossier de construction, il est courant que le requérant s'adresse aux employés communaux afin d'obtenir des renseignements qui lui permettent d'élaborer ou d'adapter son projet. Les informations recueillies dans ce contexte ne constituent manifestement pas une garantie de l'octroi d'une autorisation de construire. Dans tous les cas, les éléments communiqués par E _____ n'assuraient pas la délivrance du permis de bâtir, faute pour un tel collaborateur de bénéficier d'un pouvoir décisionnel en la matière. Le refus de construire n'apparaît non plus pas être la résultante de la taille des arbres opérée le 18 novembre 2021 puisqu'il repose manifestement sur le préavis du SDT (cf. dossier du TC, p. 126-129 et p. 133).

En outre, la recourante ne démontre pas avoir pris des dispositions auxquelles elle ne saurait renoncer sans subir de préjudice, étant rappelé que les frais liés à l'établissement des plans sont inhérents à toute procédure relative à l'octroi d'un permis de construire (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_258/2024, 1C_621/2024 précité consid. 5.2 ; cf. ég. *supra* consid. 4.2).

Même à supposer que des assurances ait été données par la commune à la recourante, ce qui n'est pas établi, la bonne foi de cette dernière ne pourrait pas être protégée. En

effet, l'intérêt à l'application correcte du droit en matière d'aménagement du territoire apparaîtrait ici prépondérant (cf. *supra* consid. 4.2 *in fine*).

Partant, le grief tiré de la violation du principe de la bonne foi n'est pas davantage fondé.

6. Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

7.

7.1 Les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 13 et 25 LTar). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario* ; art. 4 LTar). La commune Y _____ n'a pas sollicité de dépens et n'y avait de toute manière pas droit vu l'art. 91 al. 3 LPJA.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jérôme Lorenzetti, avocat à Sion, pour X _____, au Conseil d'Etat, à Sion, et à Maître Christian Voide, avocat à Sion, pour la commune Y _____.

Sion, le 12 août 2025