A1 25 145

ARRET DU 20 AOÛT 2026

Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Matthieu Sartoretti, juges ; Natalia Pérez Alvarez, greffière ;

en la cause

COMMUNE DE X _____, recourante, représentée par Maître Yannis Sakkas, avocat à Martigny,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **Y _____**, de siège à A _____, tiers concerné, représenté par Maître Steve Quinodoz, avocat à Sion.

(construction et urbanisme ; irrecevabilité du recours contre une décision de renvoi)

recours de droit administratif contre la décision du 18 juin 2025

Faits

A. Par courrier du 24 août 2023 et en référence à un entretien du 18 juillet 2023, la commune de X _____ (ci-après : la commune) a remis à la société Y _____ des cahiers des charges de trois lieux-dits (« B _____ », « C _____ » et « D _____ ») dans le but de lui permettre d'établir, en priorité, un plan de structuration sur les trois périmètres qu'elle entendait aménager.

B. En date du 5 octobre 2023, Y _____ a déposé une demande d'autorisation de construire pour deux halles modulables avec panneaux photovoltaïques en toiture et places de parking extérieures sur sa parcelle, référencée n° xxx, plan n° yyy, du cadastre communal de X _____.

C. Le 13 novembre 2023, la commune a accusé réception de la demande d'autorisation de construire et a rappelé à Y _____ la teneur de son courrier du 24 août 2023, à savoir qu'un plan de structuration sur les périmètres à aménager devait lui parvenir avant l'élaboration d'un Plan d'aménagement détaillé (PAD) sur l'ensemble du périmètre de développement.

Par réponse du 22 décembre 2023, Y _____ a demandé à la commune sur quelle base légale reposait la demande d'établissement d'un plan de structuration préalable au dépôt d'une demande d'autorisation de construire. Ladite société a relevé qu'une telle exigence ne ressortait pas de la version en ligne du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ), homologué par le Conseil d'Etat le 26 avril 2017.

Le 19 janvier 2024, la commune lui a indiqué que cette exigence découlait de l'entrée en vigueur le 1er mai 2014 de la nouvelle version de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) ainsi que du Plan directeur cantonal approuvé par la Confédération le 1er mai 2019. La commune a également fait référence à la loi du 13 mars 2014 d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT) et au RCCZ pour justifier l'exigence d'un plan de structuration.

Le 6 mars 2024, Y _____ a relevé que la demande d'un tel plan relevait d'une intention communale de planification, mais que celle-ci n'avait pas encore été formellement adoptée. La société a indiqué que cette demande était excessive, dès lors qu'elle était contraire au principe de la légalité et qu'elle était dans l'impossibilité objective d'y donner suite étant donné que le périmètre concerné outrepassait les limites de sa propriété et impliquait l'accord des tiers concernés. Elle a par ailleurs requis que

sa demande d'autorisation de construire soit traitée en l'état et qu'une décision formelle soit rendue avec indication des voies de droit.

Faute de réponse de la commune, Y _____ a réitéré, le 15 avril 2024, sa requête formulée le 6 mars 2024.

Le 16 avril 2024, la commune a contesté le caractère excessif de sa demande tendant à l'établissement d'un plan de structuration ainsi que les empêchements soulevés par Y _____ pour l'élaborer. Elle a une nouvelle fois invité la société à le lui fournir.

D. Par acte du 17 mai 2024, Y _____ a saisi le Conseil d'Etat d'un recours administratif dirigé à l'encontre de la décision de la commune du 16 avril 2024, concluant à l'annulation de celle-ci ainsi qu'à la délivrance de l'autorisation de construire. La société a en substance fait valoir une violation du principe de la légalité motif pris de l'absence de base légale pour exiger l'établissement d'un plan de structuration comme condition préalable à la délivrance d'une autorisation de construire. Elle a également invoqué l'interdiction de l'application anticipée du droit futur ainsi que le caractère disproportionné et l'impossibilité d'établir un tel plan de structuration.

La commune s'est déterminée en date du 29 novembre 2024. Elle a fondé la possibilité d'octroyer un effet anticipé négatif à un futur plan d'affectation en particulier sur l'art. 41 de la loi du 15 septembre 2022 sur les constructions (en vigueur jusqu'au 30 décembre 2024 ; aLC), relevant que les périmètres de « B _____ », de « C _____ » et de « D _____ » connaissaient déjà d'importants problèmes. Elle a également allégué que le projet de construction contrevenait à la future planification et qu'une véritable coordination et une planification étaient nécessaires, de sorte que la suspension de la procédure s'avérait en l'occurrence justifiée et le principe de la légalité respecté. En conséquence, la commune a contesté la disproportion et l'impossibilité d'établir un plan de structuration dans le cas d'espèce. Finalement, elle a relevé que la conclusion tendant à la délivrance de l'autorisation de construire était irrecevable et que le recours de Y _____ devait être compris comme une plainte pour déni de justice, laquelle n'avait, le 19 janvier 2024 au plus tard, plus d'objet. La commune a notamment annexé à sa détermination une décision prise par le Conseil municipal de X _____ en séance du xx.xx 2024, publiée le xx.xx1 2024 dans le Bulletin officiel, relative à la création de zones réservées, en particulier dans les secteurs de « B _____ », de « C _____ » et de « D _____ ».

Le 5 février 2025, Y _____ a étayé ses arguments, contesté le bien-fondé de la suspension de la procédure, relevé l'absence de décision en lien avec la zone réservée

et confirmé l'existence d'un déni de justice. La société prénommée a en outre persisté dans ses conclusions.

Le 15 avril 2025, la commune a, à son tour, étayé ses arguments, persisté dans ses conclusions et produit un onglet de pièces.

Le 5 mai 2025, la société Y _____ a contesté les arguments de la commune et a maintenu les conclusions prises dans son écriture du 5 février 2025.

E. Par décision du 18 juin 2025, le Conseil d'Etat a admis le recours de Y _____, annulé la décision du 16 avril 2024 et renvoyé la cause à la commune pour nouvelle décision.

En substance, le Conseil d'Etat a jugé que le courrier de la commune du 16 avril 2024 correspondait, malgré ses vices d'ordre formel, à une décision, plus particulièrement à une décision de refus d'entrée en matière sur la demande d'autorisation de construire requise voire à une décision de classement. Il a ensuite constaté l'absence de base légale pour imposer à Y _____ la production d'un plan de structuration ainsi que l'absence de mention d'autres motifs justifiant le refus de la demande d'autorisation de construire (ou de refus d'entrée en matière, ou de classement, ou encore de suspension de la procédure) à défaut d'un tel plan, alors même que la commune s'en prévalait dans ses écritures des 29 novembre 2024 et 15 avril 2025. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que, en raison des vices formels que présentait la décision du 16 avril 2024, la cause devait être renvoyée à la commune pour qu'elle statue à nouveau dans une décision respectant les exigences formelles et indiquant tous les motifs de refus afin que la société soit « *mise dans la situation où l'ensemble des règles formelles sont respectées par la Commune et l'ensemble des motifs communiqués avant qu'elle puisse saisir l'instance de recours. Elle doit pouvoir décider, en toute connaissance de cause, si elle conteste ou non cette décision et les nouveaux motifs auprès du Conseil d'Etat* ».

F. Le 25 août 2025, la commune a interjeté un recours de droit administratif à l'encontre de la décision du 18 juin 2025 auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Elle a conclu à son annulation et, partant, à la confirmation de la décision communale.

A l'appui de son recours, la commune a soutenu avoir indiqué, à réitérées reprises, à la société concernée que sa demande d'autorisation de construire ne pouvait être traitée avant la remise d'un plan de structuration et avoir rendu une décision de suspension le 13 novembre 2023, renouvelée le 19 janvier 2024, précisant que le courrier du 16 avril 2024 n'était qu'un rappel de sa décision antérieure. Elle a ainsi relevé l'irrecevabilité du

recours administratif du 17 mai 2024, déposé tardivement. A cet égard, la commune a souligné l'incohérence de la décision du Conseil d'Etat, laquelle indiquait que son écriture du 19 janvier 2024 ne correspondait pas à une décision car elle présentait des vices d'ordre formel, alors que sa missive du 16 avril 2024 pouvait quant à elle être assimilée à une telle décision malgré le fait qu'elle présentait les mêmes vices. Ensuite, la commune a contesté la violation du principe de la légalité et une application anticipée du droit futur, motif pris qu'un effet anticipé négatif pouvait être octroyé à un futur plan d'affectation et que l'art. 41 aLC admettait la suspension d'une demande d'autorisation de construire si le projet se révélait contraire à un projet de modification de plan d'affectation ou du RCCZ. Enfin, elle a relevé l'absence d'analyse de la problématique en lien avec la zone réservée, alors que le projet de construction s'inscrit dans une telle zone, la révision de la planification communale étant en cours, et qu'il mettrait gravement en danger cette dernière, dans un lieu stratégique de la commune.

G. Le 24 septembre 2025, le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause et s'est déterminé, soulignant le doute sur la recevabilité du recours de droit administratif, la décision contestée ne portant pas atteinte à l'autonomie communale au fond, mais se limitant à lui renvoyer la cause pour nouvelle décision, laquelle devrait présenter l'entier des motifs de refus de l'autorisation sollicitée et respecter les exigences formelles. Le Conseil d'Etat a également exposé que la différence opérée dans la qualification des courriers des 19 janvier 2024 et 16 avril 2024 reposait sur la requête de Y _____ du 6 mars 2024 tendant à ce qu'une décision formelle soit rendue. En ignorant cette requête, le Conseil d'Etat a estimé que la commune avait ainsi empêché un éventuel recours visant à contester l'exigence d'un plan de structuration. Pour le surplus, il a renvoyé à sa décision du 18 juin 2025 et a proposé le rejet du recours interjeté le 25 août 2025.

H. Le 29 septembre 2025, Y _____ a requis la suspension de la procédure au vu des pourparlers extrajudiciaires engagés avec la commune.

Par avis du 20 avril 2026, le président de la Cour de céans a annoncé la reprise automatique de la procédure le 15 mai 2026, à moins qu'une solution extrajudiciaire n'intervienne avant cette date.

Par courrier du 12 mai 2026, Y _____ a sollicité la reprise de la procédure.

Le 13 mai 2026, le président de la Cour de céans a levé la suspension de la procédure et a constaté que Y _____ avait renoncé à produire une réponse dans le délai qui lui avait été imparti au 29 septembre 2025.

A cette même date, le président de la Cour de céans a transmis le courrier du Conseil d'Etat du 24 septembre 2025 à la commune et a annoncé la clôture de l'instruction. La commune ne s'est pas déterminée dans le délai facultatif fixé à cet effet.

Considérant en droit

1. Le Tribunal examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont adressés (cf. not. art. 80 al. 1 let. a à c et 44 al. 3 LPJA).

1.1

1.1.1 Aux termes de l'art. 46 al. 1 LPJA, le recours est déposé dans les 30 jours ou, s'il s'agit d'une décision incidente, dans les dix jours dès la notification de la décision. Lorsque la décision mentionne par erreur un délai plus long que le délai légal, la partie ne subit aucun préjudice si elle respecte le délai indiqué (art. 14 al. 2 LPJA).

1.1.2 Selon un principe général du droit déduit de l'art. 9 Cst. protégeant la bonne foi, le défaut d'indication ou l'indication incomplète ou inexacte des voies de droit ne doit en principe entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_68/2026 du 18 juin 2026 consid. 4.2). Une partie ne peut toutefois se prévaloir de cette protection que si elle se fie de bonne foi à cette indication. Tel n'est pas le cas de celle qui s'est aperçue de l'erreur, ou aurait dû s'en apercevoir en prêtant l'attention commandée par les circonstances. Seule une négligence procédurale grossière peut faire échec à la protection de la bonne foi. Celle-ci cesse uniquement si une partie ou son avocat aurait pu se rendre compte de l'inexactitude de l'indication des voies de droit en lisant simplement la législation applicable. En revanche, il n'est pas attendu d'eux qu'outre les textes de loi, ils consultent encore la jurisprudence ou la doctrine y relatives (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2, 135 III 489 consid. 4.4). Déterminer si la négligence commise est grossière s'apprécie selon les circonstances concrètes et les connaissances juridiques de la personne en cause (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_68/2026 précité).

1.1.3 En l'occurrence, la décision du 18 juin 2025, expédiée le 23 juin suivant, indique à son pied un délai de recours auprès du Tribunal céans de 30 jours. A l'instar de ce qui sera exposé plus bas (cf. consid. 1.3 ss *infra*), la décision entreprise est toutefois une décision incidente à laquelle le délai de recours de 10 jours s'applique.

Déposé le 25 août 2025 par la commune, le recours de droit administratif l'a été tardivement (cf. art. 80 al. 1 let. b, 79*a* al. 1 let. b, 46 al. 1, 31 al. 1 et 14 al. 2 LPJA). Assistée d'un avocat, la commune ne pouvait ignorer le délai de recours de dix jours prévu pour les recours contre les décisions incidentes, conformément à l'art. 46 al. 1 LPJA. Conformément à la jurisprudence précitée, la recourante et son mandataire auraient dû remarquer l'erreur dans l'indication des voies de droit s'ils avaient fait preuve de la diligence requise et ne peuvent en conséquence pas se prévaloir de la protection de la bonne foi. Partant, le recours interjeté céans est irrecevable pour ce motif déjà.

Supposé déposé dans le délai, le recours s'avère de toute manière irrecevable pour les autres raisons qui suivent.

1.2 A qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision qu'il défère à la juridiction de recours et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA) et toute autre personne, autorité ou organisation que la loi autorise à recourir (art. 44 al. 1 let. b LPJA).

En vertu de l'art. 156 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo), les collectivités de droit public et leurs associations ont qualité pour recourir auprès du Tribunal cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée. Selon la jurisprudence, une commune peut recourir aussi bien lorsque la décision lui porte une atteinte semblable à celle dont pâtirait un particulier que lorsqu'elle est atteinte dans son autonomie en qualité de collectivité défendant ses prérogatives de puissance publique dans les limites de sa juridiction et qu'elle dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (ATF 142 I 177 consid. 2 et 141 II 161 consid. 2.1 ; RVJ 2020 p. 63 consid. 1.2 ; ACDP A1 24 136 du 29 avril 2025 et A1 24 79 du 12 février 2025 consid. 1.1 ; BELLANGER, La qualité pour recourir, *in* Bellanger/Tanquerel [éd.], Le contentieux administratif, 2013, p. 124). L'aménagement local et la police des constructions incombent aux communes (art. 6 let. c LCo ; art. 70 Cst. cant.), matière où, dans les limites du droit fédéral et cantonal, elles sont autonomes (art. 69 Cst. cant. ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_521/2022 du 28 juillet 2023 consid. 3.1 et 1C_419/2019 du 14 septembre 2020 consid. 2.1 ; RVJ 2013 p. 9 consid. 1). Dans ce contexte, déterminer si une commune peut, dans un cas particulier, se prévaloir de son autonomie implique d'examiner si le droit supérieur lui ménage une certaine marge de manœuvre ou non (arrêts du Tribunal fédéral 1C_281/2018 du 12 septembre 2019 consid. 2 ; ACDP A1 23 204 du 26 septembre 2024 consid. 1.2).

En l'espèce, la recourante se prévaut d'une violation de son autonomie communale pour fonder sa qualité pour recourir, dès lors que l'aménagement local, la police des constructions et la délivrance d'une autorisation de construire incombent aux communes, conformément aux art. 6 let. c LCo et 70 Cst. cant. (p. 7 du recours de droit administratif du 25 août 2025). Savoir si l'autonomie dont se prévaut la recourante existe et si elle a été illégalement restreinte est une question de fond, non de recevabilité (cf. ATF 146 I 36 consid. 1.4, 135 I 43 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_612/2024 du 16 avril 2025 consid. 1.1). Quoi qu'il en soit, cette question souffre de rester indécise, dans la mesure où la qualité pour recourir de la commune doit être déniée pour les raisons exposées ci-après.

1.3 Aux termes de l'art. 41 al. 2 LPJA, les décisions préjudicielles ou incidentes pouvant causer un préjudice irréparable sont susceptibles d'un recours séparé. Dans le cas contraire, elles doivent être attaquées conjointement avec la décision finale (art. 41 al. 1 LPJA).

1.3.1 Une décision est dite incidente lorsqu'elle est prise dans le cours d'une procédure administrative sans mettre fin à celle-ci (ATF 144 V 280 consid. 1.2 et 142 II 20 consid. 1.2). De manière générale, les décisions de renvoi sont considérées comme des décisions incidentes, qualification qui a pour corollaire qu'elles sont habituellement attaquables cumulativement avec la décision finale, sauf si elles sont de nature à occasionner un préjudice irréparable, réquisit de l'ouverture d'un recours séparé dirigé exclusivement contre des décisions incidentes (art. 72 et 77 al. 1 let. a, 5 al. 2 et 41 LPJA ; ACDP A1 24 243 du 28 janvier 2026 consid. 4.4.1, A1 25 64 et A1 25 65 du 9 juillet 2025 consid. 1.3.2, A1 22 59 du 21 décembre 2022 consid. 1.1 ; BOVAY, Procédure administrative, 2e éd., 2021, p. 361). Toutefois, une décision de renvoi doit être considérée comme finale lorsque l'autorité inférieure n'a plus aucune marge de manœuvre et que le renvoi ne sert plus qu'à mettre en œuvre ce qui a été ordonné par l'autorité supérieure (ATF 150 II 346 consid. 1.3.4 et 149 II 170 consid. 1.9 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_349/2023 du 13 février 2025 consid. 1.1, 1C_232/2024 du 26 avril 2024 consid. 1.3 et 1C_463/2022 du 9 septembre 2022 consid. 2.3 ; ACDP A1 21 211, A1 21 214 et A1 21 216 du 28 juin 2022 consid. 1.1 ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, n. 831, p. 297).

1.3.2 Le préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA peut être de nature juridique, factuelle voire économique et doit naturellement résulter de la décision incidente, envisagée pour elle-même ; il consiste généralement dans le désavantage que subirait le recourant s'il devait attendre la décision finale pour recourir contre la

décision incidente litigieuse (ATF 145 I 239 consid. 3.3 ; RVJ 2026 p. 52 consid. 3.2.1 ; ACDP A1 23 170 du 16 novembre 2023 consid. 3, A1 22 102 du 22 juillet 2022 consid. 4 et A1 21 182 du 18 mai 2022 consid. 1.1). L'intérêt ne doit cependant pas consister exclusivement à éviter une prolongation de la procédure et les frais qu'elle entraîne (RVJ 2015 p. 35 consid. 1.1 ; ACDP A1 25 82 du 10 mars 2026 consid. 2.1.1). A moins que le risque de préjudice irréparable ne soit évident, il appartient au recourant de l'alléguer (RVJ 2026 précité ; ACDP A1 24 247 précité consid. 4.2, A1 24 243 précité, A1 25 64 et A1 25 65 précité consid. 1.3.2 s.). Les prononcés de renvoi qui préservent tous les droits des parties à la procédure, dont celui de défendre leur point de vue dans les procédures à mener à la suite des renvois, et leur droit de recourir contre les décisions terminant la procédure, ne causent pas un préjudice irréparable (cf. ACDP A1 14 11 et A1 14 12 du 9 mai 2014 consid. 2.5 ; cf. KAYSER/PAPADOPOULOS/ALTMANN, *in* VwVG, 2e éd., Zurich 2019, n. 35 ss *ad* art. 46 PA).

1.3.3 En l'occurrence, dans sa décision du 18 juin 2025, le Conseil d'Etat a reproché à la recourante de ne pas avoir donné suite à la requête formulée par Y _____ (ci-après : la constructrice) le 6 mars 2024, réitérée le 15 avril 2024, tendant à la reddition d'une décision formelle portant sur sa demande d'autorisation de construire (consid. 1.2 et 2.2). L'autorité attaquée a ainsi assimilé le courrier de la recourante du 16 avril 2024 à une décision de refus d'entrer en matière sur la demande d'autorisation de construire ou à une décision de classement. Elle a par ailleurs considéré qu'il revenait à la recourante d'exposer la base légale imposant à la constructrice la production d'un plan de structuration, notion apparemment inexistante dans la législation applicable, ainsi que les autres motifs qui justifiaient le refus de l'autorisation de construire en l'absence d'un tel plan (consid. 2.2). Dans ces circonstances, l'autorité attaquée a considéré que la cause devait être renvoyée à la commune pour qu'elle rende une nouvelle décision respectant les exigences formelles et exposant tous les motifs fondant son refus de délivrer l'autorisation de construire afin que la constructrice soit en mesure de les comprendre et d'évaluer leur pertinence juridique en vue d'un éventuel recours (cf. consid. 3). Il découle de ce qui précède que la décision entreprise ne se prononce pas sur le bien-fondé de l'exigence d'un plan de structuration ni ne donne des instructions sur les questions de fond en matière d'aménagement local et de police des constructions, mais se limite à renvoyer la cause pour nouvelle décision conforme aux exigences de forme et de motivation. En d'autres termes, la décision du Conseil d'Etat, en tant que décision incidente, n'a aucun effet sur les prérogatives de la commune, qui n'est ainsi pas touchée dans ses attributions et conserve une latitude de jugement pleine et entière pour statuer à nouveau sur le fond. Du reste, la recourante n'allègue pas ni

n'entreprend de démontrer que le prononcé du Conseil d'Etat risquerait de lui causer un préjudice irréparable.

Ainsi, faute de pouvoir utilement invoquer la violation de son autonomie communale ou l'existence d'un préjudice irréparable, la recourante ne démontre pas avoir la qualité pour recourir céans.

2.

2.1 Au vu de ce qui précède, le recours de droit administratif interjeté le 25 août 2025 est irrecevable (art. 80 al. 1 let. e et 59 LPJA).

2.2 L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA).

2.3 Vu l'issue du litige, la commune de X _____ n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* et al. 3 LPJA). Y _____, qui a gain de cause, n'en a pas réclamés et n'y a pas non plus droit (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est irrecevable.

2. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Yannis Sakkas, avocat à Martigny, pour la commune de X _____, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion, et à Maître Steve Quinodoz, avocat à Sion, pour Y _____.

Sion, le 20 août 2026.