

A1 23 155

ARRÊT DU 3 JUILLET 2024

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

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

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Eve-Lyne Putallaz, avocate, 1951 Sion

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, **CONSEIL MUNICIPAL DE Y** _____, autre autorité, représenté par Maître Laurent Schmidt, avocat, 1951 Sion, et **Z** _____ **SA**, tiers concerné, représentée par Maître Frédéric Pitteloud, avocat

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 26 juillet 2023

Faits

A. X _____ est propriétaire de la parcelle n° xxx1 (xxxx1 m²), plan n° yyy1, de la commune de Y _____ (ci-après : la commune) et qui supporte actuellement une maison d'habitation et un garage. Sise à la route A _____, cette parcelle est colloquée en « *Zone résidentielle R20* » (ci-après : la zone R20) pour 2772 m², sous réserve de 500 m² à l'angle nord-est, colloqués en « *Zone résidentielle R30* » (ci-après : la zone R30), selon le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) et le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ), tous deux adoptés par l'assemblée primaire de Y _____ le xx.xx1 1996, homologués par le Conseil d'Etat le xx.xx2 1997 et partiellement révisés depuis lors. Localisée à l'extrémité nord-est de la parcelle, une petite portion (138 m²) de la surface colloquée en « *Zone résidentielle R30* » est également incluse dans une zone réservée cantonale qui s'étend sur plusieurs parcelles environnantes. Instaurée par le Conseil d'Etat le 30 mars 2022, cette zone réservée cantonale a remplacé une précédente zone réservée communale arrivée à échéance.

Le bien-fonds voisin n° xxx2 (xxxx2 m²), situé au sud-ouest de la parcelle n° xxx1, est quant à lui propriété de Z _____ SA.

B. Par publication au Bulletin officiel (B.O.) n° xx1 du xx.xxxx1, la commune a mis à l'enquête publique la demande d'autorisation de construire de X _____, qui portait sur la « *construction d'un immeuble d'habitation et d'une villa* » sur la parcelle n° xxx1, lequel serait intégralement implanté dans la surface colloquée en zone R20. Le calcul de densité de l'architecte de X _____ figurant au dossier d'enquête faisait état d'une surface constructible totale de 1032 m². Calculée sur des surfaces de 2765 m² en zone R20 et de 506 m² en zone R30 – en lieu et place des surfaces de 2772 m² et respectivement 500 m² figurant au registre foncier –, la surface constructible totale était arrêtée à 1032 m² qui se décomposaient comme suit : 829.5 m² pour la partie située en zone R20 (2765 m² x 0.3) et 202.4 m² pour la partie située en zone R30 (506 m² x 0.4). La surface brute de plancher utile de la nouvelle construction était de 714 m², tandis que celle de la villa existante ascendait à 317.05 m², soit un total pour l'ensemble des constructions de 1031.05 m².

L'enquête publique a suscité plusieurs oppositions dont celle de Z _____ SA le 19 janvier 2021, pour des motifs tirés de l'existence de la zone réservée à l'extrémité de la parcelle n° xxx1.

C. L'avant-projet de révision globale du PAZ (ci-après : l'avant-projet de PAZ) a fait l'objet d'une information publique le 25 janvier 2021. Sur ce document, la parcelle n° xxx1 est intégralement incluse dans la « *Zone de villas* » dont la destination est ainsi décrite : « *Conserver un bâti de faible densité [...] en lui donnant une nouvelle urbanité grâce à des espaces de rencontre favorisant les liens sociaux. Ne plus y autoriser de petits immeubles.* » (pp. 14 et 28 de l'avant-projet)

Par décision du 17 décembre 2021, le Conseil municipal de Y _____ (ci-après : le Conseil municipal) a levé les oppositions et délivré l'autorisation de construire sollicitée par X _____.

D. Le 17 janvier 2022, Z _____ SA a saisi le Conseil d'Etat d'un recours administratif dirigé contre cette décision, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens. En bref, elle invoquait derechef l'incompatibilité du projet autorisé avec la zone réservée.

Le 21 février 2022, le Conseil municipal a conclu au rejet du recours. X _____ en a fait de même le 24 février 2022.

Le 21 mars 2022, Z _____ SA a formulé de nouveaux griefs. Entre autres, elle invoquait désormais le non-respect de l'indice d'utilisation du sol, dès lors que le projet impliquait un transfert de l'indice de constructibilité de la surface colloquée en zone R30 à celle colloquée en zone R20 qui accueillerait l'entier de la nouvelle construction. Sauf disposition cantonale ou communale l'autorisant expressément, un tel transfert entre deux zones différentes était pourtant prohibé par la jurisprudence fédérale.

Suite à la transmission de cette nouvelle écriture, le Conseil municipal a, le 4 avril 2022, indiqué qu'il renonçait à se déterminer. Le 21 avril 2022, X _____ a quant à lui déposé des déterminations complémentaires tendant à démontrer la conformité au droit de l'autorisation de construire querellée.

Les parties ont encore déposé diverses écritures spontanées destinées à étayer leurs argumentations respectives.

Par décision du 26 juillet 2023, le Conseil d'Etat a admis le recours et annulé l'autorisation de construire du 17 décembre 2021. En substance, dite décision retient que le projet nécessite effectivement un transfert d'indice de la zone R30 à la zone R20, sans que les conditions jurisprudentielles posées à une telle opération ne soient cependant réunies, si bien que le projet ne respecte pas la surface brute de plancher utile à disposition selon le règlement. Ce seul constat conduisant à l'annulation de la

décision entreprise, le Conseil d'Etat n'a pas statué sur les autres griefs invoqués, exception faite de celui relatif à la contrariété du projet à la zone réservée qu'il a jugé infondé.

E. A l'encontre de cette décision, X _____ a interjeté un recours de droit administratif le 13 septembre 2023, concluant à son annulation et à la confirmation de l'autorisation de construire du 17 décembre 2021 ainsi que, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. En substance, l'intéressé soutient que la manière de calculer la surface constructible disponible utilisée par le Conseil d'Etat est erronée. Outre qu'elle reposerait sur une constatation inexacte des faits, elle s'avérerait de surcroît arbitraire et disproportionnée.

Le 4 octobre 2023, le Conseil d'Etat a renoncé à se déterminer sur le recours dont il sollicite le rejet, sous suite de frais.

Le 6 octobre 2023, le Conseil municipal a pour sa part abondé dans le sens du recourant. Estimant que la méthode de calcul du Conseil d'Etat induit une inégalité de traitement et consacre une violation de la garantie de la propriété, il conteste l'application analogique de l'art. 20 LC – relatif au transfert d'indices entre parcelles – au cas d'espèce. Sur cette base, il conclut à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et à la confirmation de l'autorisation de construire. A titre subsidiaire, il « *s'en remet à la décision du Tribunal Cantonal en demandant à ce dernier qu'il clarifie la manière dont ce genre de situation doit être appréhendé au futur* ».

Z _____ SA s'est brièvement déterminée le 3 novembre 2023, concluant au rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

La transmission de cette dernière écriture aux différents intervenants n'a pas suscité de réaction.

Considérant en droit

1. Déposé en temps utile et conformément aux exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).
2. Le présent litige porte sur l'admissibilité d'un transfert d'indice entre deux surfaces d'une même parcelle, colloquées dans deux zones résidentielles distinctes.

3. Dans une première critique, le recourant se prévaut d'une constatation inexacte des faits. Dans la mesure où les zones R20 et R30 appartiennent toutes deux à la « zone résidentielle » des art. 25 à 27 RCCZ, c'est à tort que le Conseil d'Etat aurait retenu que la parcelle n° xxx1 se situe « à cheval sur des zones différentes ». Partant, les développements consacrés à la manière de calculer la surface constructible dans cette hypothèse seraient hors de propos et la densité retenue par l'architecte du projet devrait – sous réserve de la rectification des surfaces de chacune des zones, cf. let. B *supra* – être confirmée. A lui seul, ce constat justifierait l'annulation de la décision attaquée et le rétablissement de l'autorisation de construire litigieuse.

3.1 D'emblée, le Tribunal relève que le constat selon lequel la parcelle est pour partie incluse dans la zone R20 et pour une autre partie dans la zone R30 relève bien du fait. En revanche, déterminer si la parcelle doit être considérée comme étant à cheval sur deux zones ou intégralement colloquée en « zone résidentielle », motif pris que les dispositions qui régissent la zone R20 et R30 seraient identiques, requiert d'analyser, de comparer et d'interpréter les règles relatives à chacune des deux zones. Il s'agit donc ici d'une question de droit (dans le même sens, cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_735/2013 du 13 mai 2014 consid. 2.2). Aussi le grief ne porte-t-il en réalité pas sur l'établissement prétendument inexact des faits – le Conseil d'Etat ayant correctement retenu que la parcelle litigieuse est colloquée en zone R20 et, dans une moindre mesure, en zone R30 –, mais sur la violation du droit par l'autorité précédente lorsqu'elle conclut à la coexistence de deux zones distinctes impliquant un transfert d'indice « interzones ».

3.2 Statuer sur ce point implique de vérifier si, contrairement à ce que retient la décision entreprise, les zones R20 et R30 sont assimilables ou, comme le soutient le recourant, si elles font toutes deux partie d'une même et unique zone d'affectation : la « zone résidentielle ».

3.2.1 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 144 V 313 consid. 6.1, 142 IV 389 consid. 4.3.1; 141 III 53 consid. 5.4.1 ; ACDP A1 22 157 du 16 juin 2023 consid. 3.2.2 et A1 21 286 du 6 septembre 2022 consid. 3.5).

Le droit administratif se caractérise par le fait que l'interprétation de la loi dans l'exercice de la puissance publique n'est pas réservée aux juges ; elle incombe en premier lieu à l'administration (MARIOTTI, La marge de manœuvre des autorités dans le processus décisionnel, thèse, 2023, n. 188 ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 426). Il revient donc également aux autorités administratives de recourir, au besoin, aux règles d'interprétation précitées. Tel est en particulier le cas lorsque les autorités communales interprètent leurs règlements communaux de police des constructions (arrêt du Tribunal fédéral 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.4 ; ACDP A1 22 157 précité consid. 3.2.2 et A1 16 192 du 28 octobre 2016 consid. 3.2).

Dans un litige relatif à un transfert d'indice entre deux surfaces d'une même parcelle colloquée dans deux zones distinctes, le Tribunal fédéral a jugé que la zone de village (*Dorfzone*) et la zone d'habitations (*Landhauszone*) en cause étaient des zones d'affectation différentes (arrêt du Tribunal fédéral 1P.256/2006 du 18 juillet 2006 consid. 2.4). Ce constat résultait de ce que la première, au bénéfice d'un indice d'utilisation de 0.55, constituait une zone mixte ouverte à l'habitat et à l'artisanat, tandis que la seconde, dotée d'un indice de 0.35, était pour sa part principalement (*überwiegend*) réservée à l'habitation (*ibid.*).

3.2.2 Avec raison, le recourant remarque que, du point de vue systématique, les zones R20 et R30 sont régies conjointement par les art. 25 à 27 RCCZ, sous le titre « C : Zone résidentielle R30 et R20 ». Il souligne en outre que tel n'est pas le cas des autres zones d'affectation qui, toutes, font l'objet d'une réglementation individualisée dans le RCCZ. Cela étant, il faut se garder de surestimer l'importance de cette systématique, dès lors que le « *Tableau récapitulatif* » de l'art. 143 RCCZ présente pour sa part de manière distincte les zones R20 et R30, à l'instar de ce qui vaut pour les autres zones. Dès lors, on ne saurait déduire de leur traitement conjoint aux art. 25 à 27 RCCZ, l'identité des zones R20 et R30 et leur appartenance à une seule et même zone d'affectation, savoir la zone résidentielle. Ce d'autant moins que de nombreux autres éléments démontrent que le législateur communal a entendu établir deux zones résidentielles distinctes, quand bien même la réglementation de la seconde est, par simplification, partiellement calquée sur celle de la première.

Ainsi en va-t-il, au niveau littéral, de la précision figurant sous le titre précité que « [l]es prescriptions de la zone R20 figurent entre parenthèses », ce qui témoigne, sous l'angle téléologique et systématique, de la volonté d'instaurer deux zones d'affectation pour partie similaires mais néanmoins distinctes. Dans le même sens, s'il est exact que les « *Prescriptions* » de l'art. 27 RCCZ sont identiques pour les deux zones, le recourant

méconnaît que le régime applicable à chacune d'elles diffère néanmoins sur des points importants. En effet, les habitations de la zone R30 sont « *prioritairement* » destinées à être occupées à titre de résidences principales, tandis que les résidences secondaires doivent demeurer « *l'exception* » en zone R20 (cf. art. 25 al. 1 RCCZ). Loin d'être négligeable, cette différence instaure en réalité une distinction quant à l'utilisation des logements des zones R20 et R30. A tout le moins limite-t-elle la liberté du Conseil municipal d'y autoriser, respectivement des propriétaires d'y ériger des résidences secondaires au-delà d'une certaine proportion propre à chacune des deux zones. A certaines conditions, la zone R30 peut en outre accueillir des « *fonctions complémentaires telles que artisanat, petit commerce, loisirs, etc. [...]* », ce qui n'est pas le cas de la zone R20 (art. 26 al. 3 RCCZ). Enfin, l'indice d'utilisation de base est de 0.4 dans la zone R30, alors qu'il est de 0.3 dans la zone R20 (art. 26 al. 4 RCCZ). Ces dissemblances démontrent que l'on est bien en présence de deux zones d'affectation distinctes, à l'instar de ce qui prévalait dans l'arrêt 1P.256/2006 précité.

On peut encore ajouter que les « *zones résidentielles* », notion souvent utilisée comme synonyme de zones d'habitations, « *se voient [généralement] subdivisées en diverses catégories en fonction du degré d'utilisation qui leur est applicable (p. ex. zones d'habitations collectives, zones de villas)* » (JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n° 52 ad art. 14 LAT). En ce sens, la zone résidentielle dont se prévaut le recourant constitue en principe moins une zone d'affectation à part entière qui régirait exhaustivement le type d'utilisation du sol et son intensité qu'une notion générique regroupant diverses sous-catégories d'affectation distinctes. Tel est précisément le cas en l'occurrence.

L'appréciation qui précède est au demeurant encore confortée par le mutisme du Conseil municipal s'agissant de l'interprétation du recourant dont il soutient pourtant la cause. En effet, si le Conseil municipal conteste la manière de traiter « *une parcelle [qui] se trouve à cheval sur deux zones à bâtir d'indice différent* » retenue par le Conseil d'Etat, il n'allègue en revanche pas que les zones R30 et R20 seraient identiques, ni que la parcelle n° xxx1 devrait de ce fait être considérée comme étant colloquée dans une seule zone d'affectation.

3.3 Les considérants qui précèdent commandent le rejet du grief et le constat que la parcelle du recourant est bien située à cheval sur deux zones d'affectations distinctes.

4. Dans un deuxième grief, le recourant se prévaut des art. 17 al. 1 LC, A1-8.1 de l'Annexe 1 de l'AIHC et du commentaire y relatif, qui définissent la « *surface de terrain*

déterminante » (ci-après : STd), ainsi que de l'art. 122 RCCZ qui détermine l'indice d'utilisation et la surface de la parcelle prise en considération pour le calculer. A le suivre, ces diverses dispositions imposeraient, s'agissant des parcelles à cheval sur deux zones d'affectation, de calculer l'indice d'utilisation séparément pour chacune des zones au prorata de leurs surfaces et d'en additionner les résultats pour déterminer la constructibilité de l'ensemble de la parcelle. Ce serait par conséquent à tort et sur la base de jurisprudences non pertinentes *in casu* que l'autorité précédente aurait refusé de confirmer le calcul de la densité figurant au dossier, pourtant strictement conforme aux dispositions qui précèdent.

4.1 C'est en vain que le recourant invoque les dispositions précitées. En effet, elles déterminent la surface du terrain déterminante pour calculer l'indice d'une parcelle, respectivement des indices si cette dernière est colloquée dans plusieurs zones d'affectation. Elles ne règlent toutefois pas la problématique distincte – comme pertinemment relevé par le Conseil d'Etat au consid. 3.4 de la décision attaquée – de l'admissibilité d'un transfert d'indices « interzones », une fois ceux-ci calculés conformément aux règles posées par ces dispositions (dans le même sens, cf. arrêt du Tribunal fédéral 1P.256/2006 précité consid. 2.3). Pour les mêmes motifs, la référence doctrinale citée par le recourant (ANDREY, Le transfert d'indices de constructibilité, 2022, n° 134) n'est pas davantage pertinente, puisqu'elle a également trait à la détermination de la STd. Au demeurant, l'auteur y exemplifie la manière de calculer *pro rata parte* les indices pour une parcelle soumise à deux zones d'affectation différentes. Il n'affirme en revanche pas, contrairement à ce que suggère le recourant, que les résultats obtenus pour chacune de ces surfaces devraient *in fine* être additionnés pour arrêter la surface constructible de l'entier de la parcelle. Cela est d'autant moins plausible que l'exemple donné concerne un bien-fonds colloqué dans deux zones d'affectation distinctes soumises à deux types d'indice différents (indice de densité, respectivement indice de surface) dont l'addition serait tout bonnement impossible.

Il en résulte que le raisonnement du recourant tiré de la mauvaise application de ces dispositions ne remet pas en cause le bien-fondé de la décision entreprise.

4.2 C'est également en vain que le recourant soutient que les jurisprudences citées par le Conseil d'Etat ne seraient pas pertinentes. Certes, l'ATF 109 la 188 diffère de la présente espèce en ce qu'il concernait un transfert entre deux parcelles appartenant à la même zone mais soumises à des étapes d'équipement différentes. Il rappelle néanmoins que, de manière générale, un transfert « interzones » est en principe prohibé pour les motifs suivants :

« [...] [S]i deux parcelles contiguës se trouvent dans des zones différentes, il se justifie de ne pas prendre en considération, pour calculer la surface constructible de l'une des deux, le coefficient constructible qui serait disponible sur l'autre. En effet, un tel report de coefficient d'une zone à l'autre aurait pour conséquence que dans les secteurs en limite de zones des coefficients différents seraient appliqués, permettant l'édification de constructions avec des indices d'utilisation différenciés, ce qui ne saurait correspondre au sens de la loi (RO 104 la 332 c. 5). Ce procédé reviendrait en outre à ignorer les limites de zones instituées par le plan d'aménagement et à modifier, par une simple décision administrative, la répartition des zones constructibles décidée par le législateur communal (RO 108 la c. 3 = JdT 1974 I 507). [...] [U]ne exception à la règle excluant le report de coefficient n'est admissible que sur la base d'une disposition légale expresse (RO 109 la 31 c. 6a = JdT 1985 I 496). [ATF 109 la 188 consid. 3, traduit au JdT 1985 499, 501].

Or, le recourant ne souffle mot de ces considérations et n'entreprend ainsi pas de démontrer qu'elles seraient obsolètes, si bien qu'elles demeurent pleinement valables présentement. Ce d'autant plus que le Tribunal fédéral a confirmé, en dehors de toute problématique d'équipement échelonné, que l'interdiction de transferts « interzones » vaut aussi s'agissant d'une unique parcelle située à cheval sur deux zones différentes, à moins qu'une base légale cantonale ou communale expresse n'autorise ce type de transfert (arrêts du Tribunal fédéral 1C_572/2023 du 18 mars 2024 consid. 2.2.2 et 1C_82/2020 du 21 octobre 2020 consid. 3.5 ; v. ég. FRITZSCHE / BÖSCH / WIPF / KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, vol. 2, 2019, p. 921 ; PIOTET, Le transfert des droits de bâtir, in La densification du territoire et son impact sur les transaction immobilières, 2019, p. 159 et la référence citée).

En l'occurrence, il est acquis que la parcelle du recourant est située à cheval sur deux zones distinctes (cf. consid. 3 *supra*). Sous réserve des dispositions déjà évoquées – toutefois sans pertinence pour les motifs exposés précédemment (cf. consid. 4.1 *supra*) –, le recourant ne soutient pas qu'il existerait une disposition cantonale ou communale autorisant expressément le transfert d'indice « interzones », ce que le Conseil municipal ne prétend pas davantage. Il en résulte que, loin de sombrer dans l'illégalité, le Conseil d'Etat a fait une correcte application de la jurisprudence fédérale en annulant l'autorisation de construire litigieuse, faute de transfert d'indice valable susceptible de rendre le projet réglementaire.

Dans ce contexte, on relèvera encore que le Conseil municipal se plaint de la solution appliquée par le Conseil d'Etat qui, à son sens, générerait une grande incertitude juridique et poserait des difficultés d'application. Pour ces raisons, il sollicite l'annulation de la décision entreprise et, subsidiairement, « *s'en remet à la décision du Tribunal cantonal en demandant à ce dernier qu'il clarifie la manière dont ce genre de situation doit être appréhendé au futur* ». Outre le fait qu'une telle conclusion est irrecevable dans

la mesure où elle excède le cadre du présent litige, elle est de surcroît difficilement compréhensible, étant donné que les autorités communales sont compétentes pour régler les modalités du transfert d'indices « interzones » dans le RCCZ si elles estiment la mise en œuvre pratique de la jurisprudence fédérale excessivement complexe.

4.3 Sur la base des considérants qui précèdent, le grief est rejeté.

5. Dans une troisième et dernière critique, le recourant reproche au Conseil d'Etat de réduire la surface de sa parcelle d'environ 500 m² en refusant de prendre en considération l'indice de constructibilité relatif à la surface colloquée en zone R30. Assimilable à un déclassement, le procédé contreviendrait à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), sans toutefois que les conditions posées à la restriction des droits fondamentaux ne soient réunies (art. 36 Cst.). A cet égard, le recourant invoque une violation de la règle de la proportionnalité au sens étroit. La décision méconnaîtrait en effet son intérêt privé à user de l'intégralité des droits à bâtir de sa parcelle, mais également l'intérêt public à densifier le milieu bâti et à concrétiser les droits conférés par le planificateur communal. Le Conseil d'Etat aurait en outre omis d'examiner si d'autres mesures moins incisives auraient pu se substituer à celle querellée, enfreignant ainsi les règles de l'aptitude et de la nécessité.

5.1 En réglant le statut du sol, les plans d'affectation ont un effet direct sur la situation juridique des propriétaires fonciers et constituent de ce fait une concrétisation du contenu du droit de propriété (art. 26 Cst.) autant qu'une limitation de son usage (JEANNERAT/MOOR, *op. cit.*, n° 41 ad art. 14 LAT). Aussi les éventuelles mesures restrictives qui en découlent doivent-elles respecter les conditions de l'art. 36 Cst., à savoir reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Ce dernier exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité), et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis – règle de la proportionnalité au sens étroit (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1, 135 I 233 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_9/2023 du 1^{er} décembre 2023 consid. 3.1).

En matière de planification, l'intérêt privé du propriétaire, singulièrement son intérêt financier, n'a que peu de poids face aux objectifs d'intérêt public que concrétise un plan d'affectation correctement établi (JEANNERAT/MOOR, *op. cit.*, n° 43 ad art. 14 LAT). Par ailleurs, l'examen de la proportionnalité est en principe absorbé par celui de la balance des intérêts en présence, dès lors que la validité d'un plan est appréciée non parcelle

par parcelle, mais à l'aune de la cohérence de l'ensemble du périmètre visé, ce qui exclut en général l'examen du sacrifice subi par tel ou tel propriétaire (JEANNERAT/MOOR, *op. cit.*, n° 44 ad art. 14 LAT). Il n'en va différemment que lorsque la mesure entraîne des restrictions ou a des effets localisés, individualisés, de sorte que le sacrifice subi par le propriétaire n'entre pas dans un contexte plus général et peut dès lors être évalué pour lui-même (*ibid.*).

5.2

5.2.1 En l'espèce, le recourant ne soutient pas, à juste titre, que la double affectation de sa parcelle serait en elle-même disproportionnée, mais considère en revanche que la méthode de calcul de l'indice utilisée par le Conseil d'Etat le serait. Une telle appréciation s'avère d'emblée sujette à caution, étant rappelé que la méthode appliquée par le Conseil d'Etat repose sur une jurisprudence fédérale constante, motivée par la volonté d'éviter, en limite de zones, la construction d'un tissu bâti ne correspondant pas aux choix exprimés par l'autorité planificatrice (cf. consid. 3.3 de la décision attaquée et consid. 4.2 *supra*). Dès lors que cette jurisprudence correspond très exactement à la configuration du cas d'espèce, le Tribunal ne distingue pas – le recourant ne l'expose d'ailleurs pas – de motif justifiant de s'en écarter.

Quoi qu'il en soit, l'intérêt privé du recourant à maximiser l'utilisation des droits à bâtir de sa parcelle, pour compréhensible qu'il soit, est de nature purement économique et ne pèse pas d'un poids particulier. Quant à l'intérêt public en cause, il ne consiste pas en la concrétisation des droits à bâtir existants sans aucune contrainte, comme le suggère le recourant, mais en la concrétisation du choix du planificateur local, y compris celui de tracer une limite de zones au niveau de la parcelle n° xxx1 (sur les raisons justifiant de respecter les limites de zone, cf. consid. 4.2 *supra*). Quant à l'intérêt public à l'utilisation mesurée du sol et à la densification du tissu bâti existant (art. 1 et 3 LAT) invoqué avec raison par le recourant, il ne justifie pas de s'affranchir de la planification en vigueur et de la jurisprudence y relative. Quand bien même une telle solution pourrait s'avérer légitime, voire souhaitable, elle ressortit néanmoins à la compétence du législateur communal et non de l'exécutif communal. Or, comme déjà constaté, aucune disposition communale ne traite expressément cette problématique.

En définitive, la pondération des intérêts en présence (règle de la proportionnalité au sens étroit) penche largement en faveur de l'intérêt public au respect de la limite de zones.

5.2.2 Alors qu'il dénonce l'absence d'examen par l'autorité précédente de l'aptitude de la méthode de calcul à garantir l'intérêt public tout en ménageant au mieux son intérêt privé, le recourant n'avance pour sa part aucune mesure alternative, sous réserve de celle – impraticable juridiquement – consistant à s'écarter sans motif de la jurisprudence fédérale. Quant au Tribunal de céans, il ne discerne pas de mesure moins incisive susceptible de garantir les choix de planification, singulièrement la limite des zones existante. Dans ces conditions, le grief de violation de la règle de l'aptitude ou de la nécessité ne peut être reçu.

5.2.3 Quant à la critique tirée du « *déclassement* » partiel, elle s'avère manifestement infondée. La décision entreprise empêche, certes, le recourant d'user de sa propriété sans contrainte, ce qui est en réalité le propre de toute planification. Rien ne l'empêche en revanche d'utiliser l'entier des surfaces qui composent sa parcelle en respectant les prescriptions applicables à chacune d'elles. A défaut, un transfert « intrazones » – et non « interzones » – vers ou en provenance d'une autre parcelle pourrait, cas échéant, lui permettre de tirer profit de la surface sise en zone R30. Ces observations démontrent que si le projet souhaité par le recourant est compromis, l'utilisation des droits à bâtir de l'entier de sa parcelle ne l'est pas, à tout le moins pas dans une mesure assimilable à un quelconque déclassement. A cet égard, l'avant-projet de PAZ semble d'ailleurs calquer la délimitation des zones d'affectation sur le foncier au niveau de la parcelle n° xxx1. Si cela devait se concrétiser, les difficultés liées à la coexistence de deux zones sur le bien-fonds et dont se plaint le recourant seraient alors résolues à l'entrée en vigueur du nouveau PAZ.

5.3 A la lumière de ce qui précède, le grief tiré de la violation de la garantie de la propriété est rejeté.

6. Les considérants qui précèdent scellent le sort du recours et commandent son rejet (art. 60 al. 1 LPJA par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. e LPJA).

Succombant, le recourant supportera un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar). Pour les mêmes motifs, il n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). Le recourant en versera en revanche à Z _____ SA, qui a pris une conclusion en ce sens et obtient gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA). Eu égard à l'activité déployée par son mandataire, qui a principalement consisté en la rédaction d'une brève détermination (deux pages et demie, page de garde comprise), le montant des honoraires sera arrêté au minimum de 1100

fr. prévu par la loi (art. 39 LTar), TVA incluse, montant auquel il convient d'ajouter les débours, fixés à 20 francs.

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. X _____ versera à Z _____ SA un montant de 1120 fr. à titre de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Eve-Lyne Putallaz, avocate à Sion, pour X _____, à Maître Laurent Schmidt, avocat à Sion, pour le Conseil municipal de Y _____, à Maître Frédéric Pitteloud, avocat à Sion, pour Z _____ SA, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 3 juillet 2024