

A1 25 147

ARRET DU 13 JANVIER 2026

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Matthieu Sartoretti, juges ; Ferdinand Vanay, greffier ;

en la cause

V _____ et **W** _____, recourants, représentés par Maître Jean-Luc Addor, avocat à Sion,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose les recourants à **X** _____ et **Y** _____, tiers concernés, représentés par Maître Jacques Fournier, avocat à Sion, et à la **COMMUNE DE Z** _____, autre autorité, représentée par Maître Christian Voide, avocat à Sion.

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 18 juin 2025

Faits

A. La parcelle n° xxx, plan n° yyy, du cadastre de l'ancienne commune de A _____ (depuis le 1^{er} janvier 2021 : commune de Z _____) se trouve au lieu dit « B _____ », à A _____, en bordure du chemin C _____. Propriété de X _____ et de Y _____, ce bien-fonds de 1135 m² est rangé en zone d'habitations collectives 0.5, selon le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) et le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) adoptés par l'Assemblée primaire de A _____, le 22 mai 1995, et approuvés par le Conseil d'Etat, le 13 septembre 1995.

Depuis 2018, cette parcelle est en outre rangée en zone réservée, l'ancienne commune de A _____ (puis celle de Z _____) ayant entrepris de réviser le PAZ et le RCCZ.

B. Selon les prescriptions de la zone d'habitations collectives 0.5, celle-ci est assimilée à une zone d'habitations collectives, mais les constructions individuelles y sont admises. Les proportions et les hauteurs des bâtiments, qui peuvent atteindre jusqu'à 13 m 50, sont limitées par des règles spéciales. La distance minimale à la limite est de 5 m (cf. art. 86 RCCZ et tableau figurant à l'art. 83 RCCZ).

En octobre 2023, une convention a été signée entre X _____ et Y _____ et plusieurs propriétaires voisins, qui s'étaient engagés à ne pas faire opposition à un projet de construction sur le n° xxx à condition que le bâtiment ne dépasse pas une certaine hauteur. En outre, les susnommés étaient autorisés à construire à 4 m de la limite de propriété.

C. Le 11 décembre 2023, le Conseil municipal de Z _____ a délivré à X _____ et Y _____ une autorisation de construire sur cette parcelle une villa familiale comprenant deux niveaux (sous-sol et rez-de-chaussée) et dotée d'un toit plat. Cette décision, qui faisait suite à une mise à l'enquête du 15 septembre 2023 n'ayant suscité aucune opposition, est entrée en force.

D. Les travaux ont commencé au printemps 2024 et, le 1^{er} septembre suivant, l'administration communale a été informée par des voisins que l'exécution de l'ouvrage semblait différer à plusieurs égards des plans autorisés.

Le lendemain, l'autorité communale a prononcé un ordre d'arrêt immédiat des travaux. Cette décision a été communiquée le 20 septembre 2024 aux intéressés et se référait à une inspection des lieux par la police des constructions, le 4 septembre précédent, lors de laquelle il avait été constaté plusieurs différences entre les plans approuvés et les travaux réalisés (en façade sud, création d'un accès supplémentaire et de trois fenêtres ; création d'une ouverture dans la dalle au niveau de la cave ; épaisseur supérieure du radier ; porte intérieure menant au garage décalée vers l'ouest).

A la suite d'un entretien avec un employé du service technique communal, X _____ et Y _____ ont, dans un courriel du 17 septembre 2024, reconnu que des modifications selon eux mineures avaient été apportées à leur projet de construction, mais ont estimé qu'elles pouvaient faire l'objet d'une autorisation *a posteriori* (régularisation) et ne justifiaient pas un arrêt du chantier. A la demande dudit service, ils ont déposé des plans modifiés.

Deux jours plus tard, V _____ et W _____, usufruitiers de la parcelle n° xxx1, jouxtant à l'est le n° xxx, ont eux aussi fait part à l'administration communale de divergences qu'ils avaient constatées entre les plans autorisés et les travaux en cours.

Le 27 septembre suivant, le Conseil municipal a informé les propriétaires voisins concernés qu'ils pouvaient consulter les plans modifiés et faire valoir leurs observations sur la demande de régularisation introduite par les requérants.

Deux oppositions ont été déposées contre cette demande, dont celle de V _____ et W _____ du 9 octobre 2024. Ceux-ci ont notamment fait valoir que la surélévation de la villa d'environ 70 à 80 cm n'était pas acceptable et que le projet ne tenait pas la distance minimale de 5 m à la limite, sans qu'aucune dérogation n'ait été requise à ce propos.

Le 22 novembre suivant, l'autorité communale a mis en œuvre une séance de conciliation au terme de laquelle les oppositions ont été maintenues.

Le Conseil municipal a écarté ces oppositions, le 9 décembre 2024, et a délivré à X _____ et Y _____ l'autorisation de construire sollicitée pour la modification de leur projet. Il a en outre levé l'ordre d'arrêt des travaux.

E. Le 13 janvier 2025, V _____ et W _____ ont contesté cette décision devant le Conseil d'Etat, requérant en outre l'octroi d'un « effet suspensif » visant à empêcher la poursuite des travaux. Ils ont tout d'abord invoqué l'interdiction du formalisme excessif,

critiquant la position de l'autorité communale qui avait pointé un défaut de motivation de leur opposition mais avait laissé cette question ouverte et était néanmoins entrée en matière sur les griefs invoqués. Ensuite, ils ont affirmé qu'on ne pouvait pas leur reprocher d'avoir agi en violation du principe de la bonne foi en s'opposant au projet de construction modifié. En effet, la convention d'octobre 2023 avait été signée « dans des circonstances discutables » et elle ne pouvait ni déroger aux prescriptions de la zone, en particulier pas à la distance minimale à la limite, ni prévoir l'application anticipée d'une nouvelle réglementation encore en cours d'élaboration. V _____ et W _____ ont ajouté que la villa projetée ne tenait pas la distance minimale de 5 m à la limite et ne respectait pas l'interdiction de toiture plate que prévoyait l'art. 77 RCCZ. Ils ont en outre affirmé que le permis de bâtir avait été délivré en violation des art. 27 et 28 OC, un plan de situation conforme aux prescriptions de forme et de contenu n'ayant pas été déposé. Ils ont encore soutenu que l'implantation du bâtiment en cours de construction ne correspondait pas aux plans approuvés. Enfin, ils ont allégué qu'une dérogation à l'interdiction de construire dans la zone réservée était injustifiée et que les modifications autorisées touchaient aux caractéristiques principales de l'ouvrage, de sorte que le Conseil municipal avait renoncé à tort à remettre le projet à l'enquête publique, en violation de l'art. 45 OC.

Le 11 février suivant, X _____ et Y _____ ont conclu au rejet de ce recours, dans la mesure où il était recevable. Ils ont en outre requis le rejet de la demande d'effet suspensif et demandé à pouvoir poursuivre les travaux. En particulier, ils ont relevé que la plupart des griefs portaient sur des points déjà réglés dans l'autorisation de construire du 11 décembre 2023, qui était en force. Il s'ensuivait que ces griefs devaient être écartés.

Le Conseil municipal de Z _____ a proposé de rejeter le recours, le 28 février 2025. Il a remarqué que la demande d'effet suspensif était tardive (art. 52 al. 3 LC) et a observé que V _____ et W _____ critiquaient des éléments qui avaient été autorisés, le 11 décembre 2023, contre lesquels ils s'étaient abstenus de faire opposition et qui n'avaient pas été modifiés durant la procédure de régularisation.

V _____ et W _____ ont maintenu leurs motifs et conclusions, le 4 avril 2025. Six jours plus tard, ils ont soutenu que l'ordre d'arrêt des travaux n'avait pas été respecté et ont déposé des photographies destinées à étayer leurs allégations.

Les 14 et 28 avril suivants, X _____ et Y _____ ont dupliqué, observant que les travaux avaient bien été arrêtés depuis plusieurs mois et que cela leur causait un préjudice financier considérable.

V _____ et W _____ se sont brièvement déterminés sur ces écritures, le 9 mai 2025.

Le 18 juin suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours et classé la requête d'effet suspensif. Il a d'abord écarté le grief portant sur l'interdiction du formalisme excessif, en relevant en particulier que l'autorité communale était en définitive entrée en matière sur tous les motifs de l'opposition. Ensuite, il a précisé que, dans cette cause relative à une procédure de police des constructions (régularisation), les griefs susceptibles d'être invoqués devant lui ne pouvaient porter que sur les questions qui avaient été tranchées (ou qui auraient dû l'être) dans la décision communale du 9 décembre 2024. Il en a déduit que les critiques relatives à la violation de la distance à la limite, à la toiture plate, au défaut de plans de géomètre, à la dérogation à la zone réservée, au droit applicable, à la violation de la bonne foi et à l'art. 32 OC excédaient le cadre du litige et ne seraient pas examinées. En outre, le Conseil d'Etat a constaté que l'implantation altimétrique du bâtiment avait été modifiée, se situant à un niveau inférieur à celui initialement autorisé. Il a retenu que l'acrotère avait été construit 60 cm en-dessous du niveau autorisé et qu'en tout état de cause, l'ouvrage respectait la hauteur maximale de 9 m autorisée dans cette zone. Selon lui, les modifications qui faisaient l'objet de la régularisation ne changeaient pas fondamentalement la construction, puisqu'il s'agissait d'aménagements peu importants (création de nouveaux talus et d'un enrochement dans le contour extérieur de l'accès, suppression d'un escalier extérieur, changements et suppressions de certaines fenêtres et portes, ajout de coupoles sur l'espace du corridor). Elles respectaient également la réglementation communale. V _____ et W _____ n'avaient d'ailleurs pas exposé clairement en quoi ces modifications étaient contraires au droit, ni démontré une quelconque atteinte significative à leurs intérêts protégés. Il s'ensuivait qu'une mise à l'enquête publique du projet modifié ne se justifiait pas, les susnommés ayant au demeurant pu prendre connaissance de toutes les pièces du dossier et faire valoir leurs arguments à ce propos.

F.a Le 26 août 2025, V _____ et W _____ ont conclu céans, sous suite de frais et de dépens, principalement à l'annulation de cette décision et au prononcé d'un ordre de remise en état des lieux conforme au droit ; subsidiairement, ils ont requis l'annulation de ladite décision et le renvoi du dossier à l'autorité communale pour qu'elle

mette à l'enquête publique les plans modifiés déposés en septembre 2024. Ils ont en outre sollicité l'effet suspensif à leur recours et l'arrêt immédiat des travaux.

A l'appui de leurs conclusions, les susnommés ont tout d'abord reproché au Conseil d'Etat d'avoir violé l'interdiction du formalisme excessif et le principe de la bonne foi, en refusant d'entrer en matière sur leurs critiques relatives à l'autorisation de construire délivrée en 2023. Ils ont soutenu que ce refus ne tenait pas compte des circonstances dans lesquelles avait été signée, en octobre 2023, la convention de renonciation à faire opposition et de la pression exercée sur eux par les constructeurs. A ce sujet, ils ont ajouté qu'un accord purement privé ne permettait ni d'autoriser un projet contraire aux prescriptions de la zone (distance à la limite de 4 m au lieu des 5 m prescrits ; toiture plate interdite), ni d'appliquer, par anticipation et au préjudice des intérêts des voisins, d'autres règles qui n'étaient pas encore en vigueur. Ensuite, les intéressés ont contesté que les modifications apportées au projet autorisé étaient minimales et qu'elles pouvaient échapper à l'obligation d'enquête publique, invoquant une application erronée de l'art. 45 OC. Ils ont rappelé à cet égard que celles-ci portaient sur des éléments essentiels, à savoir les distances aux limites, le point d'altitude pour l'implantation de la construction ainsi que la création et la modification de fenêtres et de portes. En outre, ils ont réaffirmé que les violations graves des prescriptions de la zone (distance minimale à la limite et interdiction des toitures plates), du droit cantonal des constructions (dépôt d'un plan de situation conforme aux art. 27 al. 1 et 28 OC) et des règles de la zone réservée devaient être examinées dans le cadre de la procédure de remise en état des lieux, nonobstant l'autorisation de construire en force de 2023. V _____ et W _____ ont aussi allégué que le bâtiment en cours de construction n'avait pas été implanté au bon endroit, ce qui devait faire l'objet d'un contrôle qui ne pouvait pas être reporté à la fin des travaux.

A titre de moyens de preuve, ils ont requis l'édition du dossier de la cause, une inspection des lieux ainsi que le dépôt par les constructeurs des « échanges de correspondance ou de courriel qu'ils ont eus avec les recourants au sujet des circonstances dans lesquelles la convention d'octobre 2023 a été signée ».

F.b Le 4 septembre 2025, V _____ et W _____ ont réitéré leurs demandes relatives à l'effet suspensif du recours et au prononcé d'un ordre d'arrêt des travaux.

Quatre jours plus tard, le juge chargé de l'instruction a indiqué que le recours bénéficiait de l'effet suspensif *ex lege* (art. 80 al. 1 let. d et 51 LPJA) et que, partant, la conclusion prise sur ce point était sans objet. Quant à la demande d'arrêt des travaux, il a exposé

qu'aucune suite n'y serait donnée en l'état, les susnommés n'invoquant aucune base légale et ne produisant aucun moyen de preuve pour l'étayer.

V _____ et W _____ ont répondu, le 13 septembre 2025, qu'à leur sens, leur conclusion relative à l'effet suspensif de leur recours n'était pas dépourvue d'objet et qu'ils la confirmaient. Ils ont en outre soutenu que l'effet suspensif acquis de plein droit ne pouvait consister qu'en l'arrêt des travaux, qui devait bel et bien être ordonné afin de maintenir l'état de fait. A supposer le contraire, ils ont requis le prononcé de mesures provisionnelles en ce sens. Ils ont en outre rappelé leur demande visant à organiser une inspection des lieux.

Le 17 septembre suivant, le Conseil d'Etat a déposé son dossier et proposé le rejet du recours.

Le 30 septembre 2025, X _____ et Y _____ ont conclu, principalement, à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Ils ont en outre requis qu'il ne soit pas entré en matière sur la demande de mesures provisionnelles et que l'effet suspensif soit retiré au recours pendant, à défaut que la partie adverse soit condamnée à verser un montant de 10'000 fr. à titre de sûretés. En particulier, ils ont expliqué que tous les travaux visés par leur demande de régularisation étaient déjà achevés depuis plus d'une année, de sorte que la demande d'arrêt des travaux était sans objet. Ils ont relevé que l'enveloppe extérieure du bâtiment en maçonnerie, y compris la dalle de toiture, était terminée et que les prochains travaux consistaient à réaliser l'étanchéité de cette toiture. Quant aux motifs invoqués dans le recours, ils ont affirmé qu'ils ne satisfaisaient pas aux exigences de motivation et étaient, partant, irrecevables. Enfin, ils ont soutenu que les offres de preuve formulées par la partie adverse devaient être rejetées.

Le juge chargé de l'instruction a communiqué cette écriture à V _____ et W _____ ainsi qu'aux autorités précédentes, le 2 octobre suivant, en indiquant notamment que la requête de sûretés fondée sur l'art. 52 al. 6 LC était sans objet.

Le même jour, le Conseil municipal de Z _____ a proposé le rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité.

Le 3 octobre 2025, les susnommés ont produit une photographie visant à attester que le chantier se poursuivait.

Par ordonnance du 10 octobre 2025, le président de la Cour de céans a rejeté la demande de mesures provisionnelles du 13 septembre précédent.

Sept jours plus tard, V _____ et W _____ ont indiqué qu'ils n'avaient pas d'observations complémentaires à formuler.

Considérant en droit

1.

1.1 Aux termes des art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal quiconque est atteint par la décision litigieuse et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La qualité pour recourir s'analyse à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'art. 89 LTF, le droit cantonal n'ayant en l'occurrence pas une portée plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1, cité p. ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C_200/2024, 1C_208/2024 du 13 août 2025 consid. 2).

En matière de droit des constructions, le voisin est admis à recourir lorsqu'il est atteint de manière certaine ou du moins avec une probabilité suffisante par la gêne que la décision peut occasionner (ATF 140 II 214 consid. 2.3). Il doit retirer de l'annulation ou de la modification de celle-ci un avantage pratique qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la commune (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 ; arrêt 1C_200/2024, 1C_208/2024 précité consid. 2.1). Tel est en principe le cas du voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 139 II 499 consid. 2.2).

En l'occurrence, V _____ et W _____ sont usufruitiers de la parcelle n° xxx1, qui jouxte celle sur laquelle s'érige le projet de construction dont ils contestent la régularisation. Partant, ils ont qualité pour recourir.

1.2 Le recours conteste une décision administrative de dernière instance qui peut être déférée devant le Tribunal cantonal (art. 72 LPJA), en invoquant la violation de règles de droit (art. 78 al. 1 let. a LPJA). Il a au surplus été déposé dans le délai légal (art. 80 al. 1 let. b et art. 46 LPJA), compte tenu de la suspension de celui-ci du 15 juillet au 15 août inclusivement (art. 79a al. 1 let. b LPJA).

1.3 Il reste à examiner si ce mémoire répond aux exigences de motivation (art. 80 al. 1 let. c et art. 48 al. 2 LPJA), ce que X _____ et Y _____ contestent dans leur réponse.

Afin de satisfaire à ces exigences, le recourant doit clairement exposer ses motifs, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il estime que la décision attaquée viole le droit (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 2C_372/2025 du 10 juillet 2025 consid. 3.2) et ne pas rédiger son écriture de manière appellatoire (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1). Ces standards imposent au recourant de discuter l'argumentation développée par la juridiction de recours administratif afin de la débouter totalement ou partiellement. Un recours ne les respecte pas s'il omet de discuter les motifs du prononcé entrepris et se contente de réitérer devant le Tribunal des moyens formulés en des termes quasi semblables au libellé de ceux rejetés ou déclarés irrecevables dans ce prononcé (ACDP A1 25 39 du 28 mai 2025 consid. 1.2.1 et la réf. cit.). Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt 2C_372/2025 précité consid. 3.2 ; ACDP A1 25 39 précité consid. 1.2.1).

En l'espèce, dans leur mémoire (p. 3 à 6), les recourants s'en prennent succinctement, mais clairement, à l'argumentation formulée par le Conseil d'Etat dans sa décision, en la critiquant. Dès lors, quoi qu'en dise la partie adverse, le mémoire répond aux exigences de motivation. La question de savoir si le Conseil d'Etat a refusé à bon droit d'entrer en matière sur certains griefs au motif qu'ils sortaient du cadre du litige est une question de fond qui sera traitée au considérant 4 ci-après.

2. L'affaire porte sur une décision du Conseil d'Etat qui confirme la légalité d'une autorisation de construire délivrée en décembre 2024 à X _____ et Y _____. Cette autorisation régularise des travaux qui ont déjà été exécutés et qui s'écartent du permis de bâtir en force octroyé l'année précédente. Selon les recourants, cette décision du Conseil d'Etat viole l'interdiction du formalisme excessif et le principe de la bonne foi (cf. *infra*, consid. 4), consacre une application erronée de l'art. 45 OC (cf. *infra*, consid. 5), contrevient aux prescriptions de la zone (cf. *infra*, consid. 6) et avalise une construction dont l'implantation ne correspond pas aux plans (cf. *infra*, consid. 7).

3.

3.1 Les recourants sollicitent tout d'abord l'administration de plusieurs moyens de preuve, faisant ainsi usage d'un droit que la jurisprudence a déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et les réf cit.) et qui est prévu par la législation cantonale (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

L'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 147 IV 534 consid. 2.5.1 et 145 I 167 consid. 4.1).

3.2 Le Conseil d'Etat a déposé césans le dossier de la cause, qui comprend le dossier communal n° xx/xx. La demande des intéressés en ce sens est donc satisfaite.

Il ne se justifie pas de donner suite à la visite des lieux que proposent les recourants, dès lors que le dossier déposé césans comporte en particulier des plans et photographies qui permettent de se représenter les lieux et les travaux qui ont été exécutés. Ces pièces permettent d'établir les faits pertinents et de trancher le litige en toute connaissance de cause. On rappellera à cet égard que l'obligation pour l'autorité d'organiser une inspection des lieux ne se conçoit que si les faits déterminants ne peuvent pas être clarifiés d'une autre manière (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_476/2024 du 11 avril 2025 consid. 3.3 et les réf. cit.).

Les recourants demandent également le dépôt par les constructeurs des « échanges de correspondance ou de courriel qu'ils ont eus avec les recourants au sujet des circonstances dans lesquelles la convention d'octobre 2023 a été signée ». Comme on le verra ci-après (cf. *infra*, consid. 4.4), les motifs qui sous-tendent cette offre de preuve ne sont pas pertinents pour l'issue du litige. Il s'ensuit que cette offre de preuve est superflue et doit être, elle aussi, refusée. Au demeurant, dès lors que cette requête concerne des documents dont les recourants étaient les destinataires, respectivement les auteurs, on aurait pu attendre d'eux qu'ils les produisent dans la mesure où ils les estimaient pertinents ou, à tout le moins, qu'ils indiquent les raisons pour lesquelles ils n'auraient pas été en mesure de le faire.

4.

4.1 Dans un premier grief (cf. mémoire ch. 21 p. 3), les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir violé l'interdiction du formalisme excessif et le principe de la bonne foi, en refusant d'entrer en matière sur leurs critiques relatives à l'autorisation de construire délivrée en 2023. Ils soutiennent que ce refus ne tient compte ni des circonstances dans lesquelles a été signée la convention de renonciation à faire opposition, en octobre 2023, ni de la pression exercée sur eux par les constructeurs. Ils affirment, au sujet de cette convention, qu'un accord purement privé ne permet ni d'autoriser un projet contraire aux prescriptions de la zone (distance à la limite de 4 m

au lieu des 5 m prescrits ; toiture plate interdite selon eux), ni d'appliquer, par anticipation et au préjudice des intérêts des voisins, d'autres règles qui ne sont pas encore en vigueur.

4.2 Aux termes de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Il y a déni de justice formel lorsqu'une autorité n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit. L'autorité qui se refuse à statuer, ou ne le fait que partiellement, viole l'art. 29 al. 1 Cst. (cf. ATF 149 II 209 consid. 4.2 ainsi que les autres réf. cit. *in* arrêt du Tribunal fédéral 2C_553/2024 du 7 mai 2025 consid. 4.1). Le formalisme excessif est un aspect particulier du déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. Il est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 149 III 12 consid. 3.3.1). L'interdiction du déni de justice ne s'oppose pas à des arrêts d'irrecevabilité lorsqu'une demande ou un recours ne satisfait pas aux conditions procédurales qui conditionnent leur traitement au fond (cf. arrêt 2C_553/2024 précité consid. 4.1 et les réf. cit.).

Le principe de la bonne foi est explicitement prévu à l'art. 5 al. 3 Cst. et implique notamment que les organes de l'Etat s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 Cst. *in fine* (ATF 150 I 1 consid. 4.1, 138 I 49 consid. 8.3.1 et les arrêts cités).

4.3 En l'occurrence, le Conseil d'Etat a justifié son refus d'entrer en matière en invoquant notamment le principe selon lequel la décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_616/2024 du 4 septembre 2025 consid. 5.1 ; RVJ 2021 p. 3 consid. 3.1) et qui a pour corollaire que la contestation ne peut excéder les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (ZEN-RUFFINEN, Droit administratif et procédure administrative – Traité, Vol. II, 2025, nos 1610 à 1612, p. 519 s. ; BOVAY, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 555). Il a ainsi considéré que les griefs susceptibles d'être invoqués devant lui ne pouvaient porter que sur les questions qui avaient été tranchées (ou qui auraient dû l'être) dans la

décision communale du 9 décembre 2024 régularisant des travaux exécutés sans autorisation. Il en a déduit que les critiques relatives à la violation de la distance à la limite, à la toiture plate, au défaut de plans de géomètre, à la dérogation à la zone réservée, au droit applicable, à la violation de la bonne foi et à l'art. 32 OC – qui portaient en définitive sur le contenu de l'autorisation de construire de 2023 qui était en force – excédaient le cadre du litige et n'avaient pas à être examinées.

4.4 A l'encontre de ces arguments, les recourants allèguent qu'ils ont renoncé à faire opposition au projet de construction autorisé en 2023 sous la pression de X _____ et Y _____ et dans des circonstances « pour le moins discutables ». Ces allégations ne sont toutefois pas pertinentes, car elles laissent intacte l'argumentation convaincante de l'autorité précédente. En effet, les principes et la jurisprudence cités au considérant précédent permettaient au Conseil d'Etat, dans le litige qui était porté devant lui et qui était strictement délimité par la décision communale de régularisation des travaux du 9 décembre 2024, de refuser d'entrer en matière sur des critiques visant l'autorisation de construire en force que les recourants s'étaient abstenus de contester l'année précédente. La détermination par l'autorité précédente d'un cadre matériel strict délimitant l'objet du litige vise à préserver des intérêts dignes de protection (respect de l'autorité de la chose décidée, respect des conséquences de l'inobservation des délais d'opposition et de recours) et n'est en l'occurrence constitutive ni d'un formalisme excessif, ni d'une violation du principe de la bonne foi.

Au demeurant, si les recourants estimaient qu'ils avaient été empêchés illégalement de participer à la procédure d'autorisation de construire ou que le permis en force était affecté des vices graves qu'ils mentionnaient, il leur était loisible de le faire valoir dans une procédure visant ce permis et non dans un recours visant une autre autorisation communale. On précisera encore, au sujet de la renonciation à faire opposition, qu'un vice de consentement aurait pu, le cas échéant, être invoqué pour invalider cet accord privé que les recourants affirment avoir signé en octobre 2023 après avoir pris connaissance du projet de villa de leurs voisins (par analogie avec la renonciation au droit de recours : cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_100/2024 du 17 juin 2025 consid. 4.3 et 2C_865/2017 du 22 mars 2019 consid. 2.4 ainsi que les réf. cit.). Or, les intéressés n'ayant jamais formellement entrepris de contester la légalité de cet accord, rien ne laisse supposer qu'ils ne l'auraient pas signé en toute connaissance de cause et sans avoir été induits en erreur.

Partant, la décision du Conseil d'Etat résiste aux critiques des recourants.

5.

5.1 Ensuite, ceux-ci contestent que les modifications apportées au projet autorisé sont minimales et qu'elles peuvent échapper à l'obligation d'enquête publique, invoquant une application erronée de l'art. 45 OC. Ils rappellent que celles-ci portent sur des éléments essentiels, à savoir les distances aux limites, le point d'altitude pour l'implantation de la construction et la création et la modification de fenêtres et de portes.

5.2 En vertu de l'art. 42 al. 3 LC, pour les travaux et les modifications de projets de peu d'importance qui ne touchent pas aux intérêts des tiers, il peut être fait abstraction de l'enquête publique. Intitulé « Modifications de projet sans mise à l'enquête publique », l'art. 45 OC a la teneur suivante :

«¹ Une modification du projet au sens de la présente disposition est possible lorsque les caractéristiques principales du projet demeurent inchangées.

² Les caractéristiques principales d'un projet de construction sont l'équipement, l'implantation, les volumes, le nombre d'étages, la répartition dans les étages, l'affectation et l'aspect extérieur. Si une de ces caractéristiques est modifiée de manière substantielle, le projet de construction n'est plus comparable et doit faire l'objet d'une nouvelle demande.

³ Après avoir entendu les intéressés et les tiers concernés par la modification du projet, l'autorité compétente peut poursuivre la procédure sans nouvelle mise à l'enquête publique, respectivement approuver les modifications du projet initialement autorisé, ce à condition que ni les intérêts publics, ni les intérêts importants des voisins ne s'en trouvent touchés. Le droit de recours demeure réservé.

[...] »

Cette disposition répond au souci d'économie de procédure et évite qu'une modification du projet ne conduise systématiquement à la reprise *ab ovo* de la procédure (ACDP A1 25 55 du 18 novembre 2025 consid. 4.3.1 et la réf. cit.), tout en ménageant le droit d'être entendu des tiers concernés. La solution qu'elle prévoit, admise également dans d'autres cantons (cf. p. ex. ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5^e éd. 2020, n^{os} 12 et 12a *ad* art. 32-32d), est en principe conforme au droit fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C_445/2022 du 10 juin 2024 consid. 3.2.2).

D'après la jurisprudence, des modifications n'affectant pas l'identité générale d'un bâtiment par rapport aux plans initialement soumis à l'autorité ne constituent pas des modifications substantielles du projet justifiant une nouvelle mise à l'enquête publique, en particulier en cas de changements visant une meilleure intégration de l'ouvrage dans

le paysage (ACDP A1 25 55 précité consid. 4.3.1 et la réf. cit.). Selon le Tribunal fédéral, il n'est par ailleurs pas arbitraire de renoncer à une nouvelle enquête publique ou à une enquête complémentaire en présence de modifications apportées au projet afin de supprimer ou corriger divers éléments critiqués par les opposants dans le cadre de l'enquête publique ou dans le but de rendre le projet conforme au droit (ATF 99 Ia 126 consid. 3e ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_622/2023 du 6 janvier 2025 consid. 3.3, 1C_22/2016 du 4 avril 2019 consid. 5.2 et 1C_530/2008 du 30 juin 2010 consid. 6.2 ainsi que les réf. cit.).

5.3

5.3.1 En l'occurrence, dans leur mémoire (ch. 23 p. 4), les recourants laissent tout d'abord entendre que les modifications apportées au projet autorisé en 2023 touchent aux distances aux limites. Ils n'exposent toutefois pas en quoi les travaux exécutés diffèreraient sur ce point des plans autorisés en 2023 et qui ne peuvent plus être remis en question dans la présente procédure pour les motifs déjà exposés (cf. *supra*, consid. 4).

L'examen du plan de mise en conformité des coupes A-B-C au dossier (pièces n^{os} 106 et 109), qui reporte à la fois les éléments de construction mis à l'enquête publique à l'époque (en noir) et ceux qui ont été effectivement réalisés (en rouge), ne corrobore au contraire nullement leurs allégations. Ce document ne montre en effet aucune différence quant à l'implantation des façades du bâtiment sur la parcelle, celle mise à l'enquête se superposant à celle qui a été exécutée. Les constructeurs (cf. réponse du 30 septembre 2025 p. 9), tout comme l'autorité communale (cf. décision du 9 décembre 2024 p. 7) et le Conseil d'Etat (cf. décision attaquée consid. 5.2, 2^e par.), ont d'ailleurs toujours affirmé qu'il n'y avait aucune modification de la distance à la limite par rapport aux plans autorisés en 2023.

Dans ces conditions, dépourvu de substance, le grief des recourants doit être écarté.

5.3.2 Ceux-ci arguent ensuite que le point d'altitude pour l'implantation du bâtiment a été modifié, les plans mis à l'enquête mentionnant une hauteur de la villa de 6 m 15, alors que les relevés du géomètre du 9 octobre 2024 montraient une hauteur de 7 m 57 (cf. mémoire de recours ch. 23 p. 4 et ch. 28 p. 6).

Le niveau altimétrique de référence a été fixé à la cote 827.72, au niveau de la route bordant la parcelle à bâtir (cf. plan des relevés altimétriques, sous pièce n^o 105 ; plans de mise en conformité des façades et des coupes A-B-C, sous pièces n^{os} 99, 100, 106 et 109 ; relevé des hauteurs du géomètre du 9 octobre 2024, sous pièce n^o 64). Ce

niveau de référence est le même entre les plans autorisés en 2023 et ceux de mise en conformité de 2024.

En revanche, il ressort des pièces précitées, d'une part, que la villa a été implantée à une altitude inférieure à celle autorisée en 2023 (niveau brut de la dalle du sous-sol : construit à 821.71 [niv : -3.34], autorisé à 822.4 [niv : -2.65] ; niveau brut de la dalle du rez-de-chaussée : construit à 824.28 [niv : -0.77], autorisé à 825.05 [niv : 0.00] ; niveau brut de l'acrotère : futur à 827.65 [niv : +2.60], autorisé à 828.35 [niv : +3.30] ; cf. relevé des hauteurs du géomètre du 9 octobre 2024, sous pièce n° 64 ; plan de mise en conformité des coupes A-B-C, sous pièces n°s 106 et 109) et, d'autre part, que le niveau du terrain naturel diffère sensiblement entre les plans mis à l'enquête en 2023 et ceux de mise en conformité de 2024 (cf. *idem* ; v. aussi plans de mise en conformité des façades, sous pièces n°s 99 et 100). Cette différence entre les relevés du terrain naturel est due à une erreur admise par l'architecte des constructeurs, qui a reporté sur les plans mis à l'enquête un niveau de ce terrain naturel trop haut (largement plus d'un mètre) par rapport à la réalité. Cette erreur a été constatée par l'autorité communale dans sa décision du 9 décembre 2024 (p. 7) et elle peut être confirmée à l'examen de certaines photographies au dossier qui, malgré les travaux réalisés, permettent encore de déceler des bandes herbeuses témoignant du niveau du terrain naturel (cf. pièces n°s 114 et 117), lequel peut aussi, sur cette parcelle en pente, être évalué au vu du pré qui le jouxte (cf. pièces n°s 117 et 118). Partant, il y a lieu de considérer comme exacts les relevés du terrain naturel effectués par le géomètre, le 9 octobre 2024, et reportés sur les plans de mise en conformité, ce que les recourants ne contestent d'ailleurs pas.

Cela étant posé, la différence de hauteur de construction que les intéressés invoquent doit être mise en relation avec l'erreur susmentionnée affectant les plans mis à l'enquête. La hauteur de la villa figurant sur les plans de mise en conformité, supérieure à celle autorisée en 2023, résulte en effet uniquement de l'abaissement du niveau du terrain naturel, correction nécessaire afin de prendre pour le calcul de cette hauteur la référence prévue par la loi (art. 11 al. 2 LC). Comme les autorités précédentes l'ont retenu à juste titre, cette hauteur est quoi qu'il en soit légale, puisqu'elle est nettement inférieure à celle de 9 m au maximum autorisée pour les bâtiments à toit plat dans la zone d'habitations collectives 0.5 (cf. tableau figurant à l'art. 83 RCCZ). De plus, comme on l'a vu ci-dessus, le niveau altimétrique de l'acrotère qui sera effectivement réalisé sera, dans les faits, inférieur de 70 cm à celui résultant des plans mis à l'enquête. En d'autres termes, bien que le volume construit sortant de terre finalement réalisé soit supérieur à celui qui résulte des plans mis à l'enquête, le bâtiment sera néanmoins implanté à une altitude

inférieure. Pour cette raison, on ne saurait considérer que cette modification porte atteinte aux intérêts des propriétaires voisins, qui sont au contraire davantage préservés par la réalisation d'une construction à un niveau plus bas qu'initialement autorisé.

Dans ces circonstances particulières, on peut admettre que les modifications précitées qui portent tant sur l'implantation altimétrique que sur l'aspect extérieur, ne sont pas substantielles et pouvaient être dispensées d'enquête publique au sens de l'art. 45 al. 2 OC *a contrario*. Les arguments des recourants sur ce point sont ainsi rejetés.

5.3.3 Ceux-ci soutiennent encore qu'une mise à l'enquête publique était nécessaire en raison de la création, respectivement du déplacement ou de la suppression, de fenêtres et de portes (cf. mémoire de recours ch. 23 p. 4).

On comprend qu'ils se réfèrent principalement aux ouvertures en façade sud de la villa. Les plans de mise en conformité sous pièces n^{os} 102 à 104 montrent en effet la création, au niveau du sous-sol, de deux portes, d'une fenêtre étroite et allongée et d'une ouverture pour un panneau électrique, alors que les plans mis à l'enquête ne prévoyaient qu'une seule porte sur cette partie de façade (cf. pièce n^o 113). A l'instar de l'autorité précédente (cf. décision attaquée consid. 5.2, 4^e par.), la Cour estime que ces modifications ne sont pas substantielles au point de justifier une nouvelle mise à l'enquête publique. Certes, elles changent quelque peu l'aspect extérieur de la villa, mais elles se situent sous la dalle supportant la terrasse. On voit donc mal en quoi ces ouvertures nouvelles, peu visibles, porteraient atteinte aux intérêts protégés des voisins. Cela est d'autant moins le cas que l'une d'entre elles sera intégralement fermée par un panneau électrique, que la nouvelle fenêtre est très étroite et que les portes ne servent d'accès qu'à des caves ou réduits.

Pour le reste, le « déplacement » d'autres ouvertures dans les façades résulte simplement de l'abaissement du niveau altimétrique de la villa et ne saurait, pour les motifs exposés au considérant 5.3.2 ci-dessus, imposer une nouvelle mise à l'enquête publique.

Partant, ce grief est, lui aussi, rejeté.

5.3.4 Enfin, les recourants voient dans l'ordre d'arrêt des travaux prononcé par l'autorité communale une démonstration permettant de retenir que les modifications apportées au projet initialement autorisé sont substantielles, suggérant que dite autorité ne serait pas intervenue si ces modifications étaient à l'évidence minimales. Cet argument ne convainc pas. En effet, lorsque, comme en l'espèce, un projet est exécuté contrairement à

l'autorisation délivrée, l'autorité compétente est tenue par l'art. 56 al. 1 LC d'ordonner l'arrêt total ou partiel des travaux et de le faire observer. Il s'ensuit que l'ordre d'arrêt des travaux est un préalable permettant de figer la situation afin que puisse être menée la procédure qui conduira à la remise en état des lieux ou à la régularisation selon l'art. 57 LC. L'ordre d'arrêt n'est pas conditionné par la question de savoir si les travaux réalisés sans droit peuvent ou non être dispensés d'enquête publique au sens de l'art. 45 al. 2 OC *a contrario*.

5.4 Aucun des motifs invoqués par les intéressés n'emportant la conviction, c'est sans violer l'art. 45 OC que les modifications apportées au projet autorisé ont été autorisées par l'autorité sans mise à l'enquête publique préalable. Au demeurant, on rappellera que les recourants ont été informés et ont pu faire valoir leurs arguments à l'égard de ces modifications avant que l'autorité communale ne se prononce, de sorte qu'on ne voit pas ce qu'une nouvelle mise à l'enquête publique pourrait concrètement leur apporter.

6.

6.1 Dans leur mémoire (ch. 22, 24, 25, 26 et 29 p. 4 ss), les intéressés réaffirment en outre que les violations graves des prescriptions de la zone (distance minimale à la limite et interdiction des toitures plates), du droit cantonal des constructions (dépôt d'un plan de situation conforme aux art. 27 al. 1 et 28 OC) et des règles de la zone réservée devaient être examinées dans le cadre de la procédure de remise en état des lieux, nonobstant l'autorisation de construire en force de 2023.

6.2 Pour les motifs exposés au considérant 4.3 ci-dessus, ces griefs sont inopérants et doivent être écartés.

7. Enfin, au ch. 27 de leur mémoire, les recourants persistent dans leur grief relatif à la mauvaise implantation du bâtiment en cours de construction. Ils ne motivent cependant pas davantage cette critique qu'ils avaient déjà fait valoir devant le Conseil d'Etat. Quoiqu'il en soit, il a précédemment été constaté, d'une part, que l'implantation des façades du bâtiment n'a pas été modifiée (cf. *supra*, consid. 5.3.1) et, d'autre part, que la modification de l'implantation altimétrique du bâtiment, vérifiée par un géomètre, n'a pas conduit à une violation de la hauteur maximale autorisée dans la zone (cf. *supra*, consid. 5.3.2). Partant, cet ultime grief ne saurait mettre en évidence une quelconque illégalité de la décision attaquée et il doit, dès lors, être écarté.

8.

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

8.2 L'issue du litige commande de mettre les frais à charge des recourants, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA). Ceux-ci supportent également leurs dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice, qui comprend les frais de l'ordonnance du 10 octobre 2025, est fixé à 2000 francs.

8.3 Dès lors qu'ils ont pris une conclusion en ce sens et qu'ils obtiennent gain de cause, X _____ et Y _____ ont droit à des dépens à la charge des recourants (art. 91 al. 1 LPJA).

Le montant de cette indemnité de dépens est fixé à 2200 fr. (débours et TVA inclus). Il tient compte du travail effectué par le mandataire des susnommés, qui a consisté principalement en la rédaction d'une réponse de 12 pages sur le recours ainsi que sur la demande de mesures provisionnelles (art. 4, 27 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 2000 fr., sont mis à la charge de V _____ et W _____, solidairement entre eux ; les dépens leur sont refusés.
3. V _____ et W _____, débiteurs solidaires, verseront 2200 fr. à X _____ et Y _____, créanciers solidaires, pour leurs dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jean-Luc Addor, avocat à Sion, pour les recourants, à Maître Jacques Fournier, avocat à Sion, pour X _____ et Y _____, à Maître Christian Voide, avocat à Sion, pour la commune de Z _____, et au Conseil d'Etat du Valais, à Sion.

Sion, le 13 janvier 2026.