

Par arrêt du 19 mai 2022 (1C_752/2021), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours en matière de droit public interjeté par X_ contre ce jugement.

A1 20 148

ARRÊT DU 28 OCTOBRE 2021

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Tristan Maret, greffier,

en la cause

COMMUNE DE X_____, recourante, représentée par Maître Emmanuel Crettaz, avocat,

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, **Y_____ SA** et **Z_____**, tiers concernés, représentés par Maître Daniel Udry, avocat

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 24 juin 2020

Faits

A. Les parcelles attenantes n^{os} xxx1, plan n^o xxx2, du cadastre communal de X_____ se situent au lieu dit « B_____ », à l'entrée du village de C_____ en venant de D_____. Ces biens-fonds sont rangés en zone constructible de moyenne densité (R3) et en zone mixte à aménager, selon le plan d'affectation des zones et le règlement de construction et de zones (RCCZ), votés par le conseil général, le xxx 1996 et approuvés par le Conseil d'Etat les xxx, xxx et xxx 1998.

B. Le 17 décembre 2013, le conseil communal a délivré à Z_____ une autorisation de construire (n^o xxx4) pour un projet visant à ériger sur ces parcelles deux bâtiments d'habitation comprenant chacun plusieurs appartements avec un parking souterrain commun. Cette décision n'a pas été contestée.

Le 21 décembre 2016, E_____, responsable du secteur éditité de la commune de X_____ a adressé à la société A_____ SA, qui représentait Z_____, un courriel l'informant que la validité du permis de bâtir du 17 décembre 2013 était de 3 ans et qu'elle expirait le 6 juin 2017. Il était possible, sur la base de l'article 25 RCCZ, de la prolonger pour une durée de 2 ans au plus, sauf en cas de modification de la situation juridique ou factuelle survenue dans l'intervalle. Le cas échéant, une demande écrite et motivée devait être transmise en ce sens au conseil communal.

C. Le 2 juin 2017, A_____ SA, par son administrateur unique F_____, a sollicité du conseil communal, pour le compte de Z_____, la prolongation de l'autorisation de construire du 17 décembre 2013 qui lui avait été communiquée le 6 juin 2014. Se référant à l'article 25 RCCZ, cette société indiquait envisager la possibilité de modifier la typologie des logements autorisés.

Par décision du 20 juin 2017 notifiée le 22 juin 2017, le conseil communal a rejeté cette demande, relevant que le nouveau droit de l'aménagement du territoire lui imposait de définir des zones d'urbanisation, de sorte que les parcelles n^{os} xxx1 sur lesquelles le projet avait été autorisé devaient potentiellement être rangées en zone temporairement inconstructible.

D. Le 24 juillet 2017, Z_____ et Y_____ SA, copropriétaires des n^{os} xxx1, ont recouru contre cette décision devant le Conseil d'Etat, en concluant à son annulation et

à l'octroi d'une prolongation de deux ans du permis de bâtir du 17 décembre 2013, subsidiairement au renvoi du dossier en ce sens au conseil communal.

Par publication au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2018, le conseil communal a rendu notoire qu'il avait décidé, en séance du xxx 2018, de délimiter des zones réservées au sens des articles 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 19 de la loi d'application du 23 janvier 1987 de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1) dans les zones à bâtir d'habitation de la commune de X_____ ; l'une de ces zones réservées incluait les n^{os} xxx1. Cette publication a suscité, le 14 juin 2018, l'opposition de Y_____ SA et de Z_____.

Le 10 octobre 2018, le Conseil d'Etat a admis le recours administratif du 24 juillet 2017 et annulé la décision communale du 20 juin 2017 communiquée le 22 juin 2017, en estimant, en substance, que le permis de bâtir du 17 décembre 2013 transmis le 6 juin 2014 avait conservé toute sa validité et que, par conséquent, ni la requête de prolongation du 2 juin 2017 ni la décision communale de refus du 22 juin 2017 n'avaient lieu d'être.

E. Sur recours de droit administratif du 13 novembre 2018 de la commune de X_____, le Tribunal cantonal a annulé le 29 avril 2019 cette décision du 10 octobre 2018 du Conseil d'Etat, à qui cet arrêt (A1 xxx) renvoyait l'affaire pour nouveau prononcé dans le sens du consid. 6. On y lisait que l'autorisation de construire communiquée à Z_____ le 6 juin 2014 était entrée en force un mois plus tard, soit au mois de juillet 2014. Sa durée de validité était de trois ans, conformément à ce qu'indiquait ce permis de bâtir ; elle n'avait pas été suspendue. Il s'ensuivait que cette autorisation allait devenir caduque au mois de juillet 2017, si elle n'était pas utilisée. C'était donc à juste titre que le conseil communal avait traité la demande de prolongation de permis de bâtir qui avait été déposée au mois de juin 2017. Les motifs qui avaient conduit le Conseil d'Etat à annuler la décision qu'avait rendue la commune de X_____ sur cette requête ne pouvaient dès lors pas être confirmés par le Tribunal cantonal. Le Conseil d'Etat ne s'étant pas prononcé sur les arguments invoqués devant lui par Z_____ et Y_____ SA, il convenait de lui renvoyer l'affaire pour qu'il examinât la légalité du refus décidé par le conseil communal le 20 juin 2017.

F. Statuant à nouveau le 18 septembre 2019, le Conseil d'Etat a annulé la décision communale du 20 juin 2017 et a renvoyé l'affaire à la commune de X_____ pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Ceux-ci retenaient, en bref, que la règle de droit transitoire de l'art. 50 al. 1 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions

(OC ; RS/VS 705.100) commandait d'appliquer l'ancien droit dans les procédures de recours contre des décisions rendues avant le 1^{er} janvier 2018, date de l'entrée en vigueur de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; 705.1) dont l'art. T1-1 abrogeait tant une loi antérieure homonyme que l'aOC. La légalité de la décision municipale du 20 juin 2017 devait ainsi se vérifier à l'aune de l'art. 53 aOC fixant à trois la durée de validité d'une autorisation (al. 1) et habilitant l'autorité compétente à prolonger de deux ans cette durée pour de justes motifs, sauf si la situation de fait ou de droit déterminante lors de l'octroi du permis avait changé (al. 4).

Ici, cette situation ne s'était pas modifiée entre le 6 juin 2014, date à laquelle l'autorisation de construire du 17 décembre 2013 avait été expédiée aux requérants et le 22 juin 2017, jour de la communication de la décision du conseil communal du 20 juin 2017 refusant de prolonger la durée de validité de ce permis de bâtir. En effet, les n^{os} xxx1 étaient restés rangés, durant cette période, en zone à bâtir de moyenne densité et en zone mixte à aménager selon le cahier des charges n^o 6 du PAZ et du RCCZ. Aucune zone réservée n'avait encore été décidée par le conseil communal à cette époque, cette mesure n'ayant été adoptée que le 18 mai 2018. Il fallait aussi souligner que la révision de la LAT avait été mise en vigueur le 1^{er} mai 2014 ; elle était donc antérieure à la communication de l'autorisation de construire du 17 décembre 2013 notifiée le 6 juin 2014. Quant aux modifications qui avaient été apportées à la LcAT, elles étaient entrées en vigueur le 15 avril 2019. La volonté du conseil communal de bloquer la construction dans certains périmètres de la zone à bâtir n'avait donc eu, à elle seule, aucune conséquence juridique en 2017, du moment que ni la zone réservée, ni les nouvelles dispositions de la LcAT ne pouvaient déployer d'effet anticipé positif.

Y_____ SA et Z_____ expliquaient leur demande de prolongation par leur souhait, au vu du marché immobilier du moment, d'effectuer une étude pouvant aboutir notamment au maintien du projet avec une surface différente des logements. Un tel souhait était une circonstance de nature à justifier le report du début des travaux. Il était assimilable à un juste motif au sens de l'article 53 alinéa 4 aOC. Z_____ avait assuré, lors de la séance de conciliation qui s'était déroulée le 5 septembre 2017, que son entreprise était sérieuse et solide et qu'il était à même de faire démarrer tout de suite le chantier litigieux. Rien ne permettait de douter de cette déclaration, au vu des démarches accomplies et des montants d'ores et déjà versés par les constructeurs, lesquels pouvaient être estimés à plus d'un million et demi de francs. L'intérêt privé de Y_____ SA et de Z_____ à l'obtention de la prolongation de la durée de validité du permis de bâtir délivré le 17 décembre 2013 et notifié le 6 juin 2014 devait

donc l'emporter sur un éventuel intérêt public à conserver les parcelles n^{os} xxx1 vierges de toutes constructions, ces immeubles, où des forages techniques avaient été exécutés, étant équipés et prêts à être bâtis. De plus, ils jouxtaient la zone à bâtir continue du village de C_____, sans être soumis à une quelconque mesure de protection des sites, ni voisins de parcelles soumises à un tel régime.

Partant, le conseil communal avait illégalement refusé la demande de prolongation du 2 juin 2017 en tablant à tort sur une absence de justes motifs et en se référant à des modifications de l'ordre juridique déjà réalisées à la date où il avait notifié le permis de bâtir, ou non encore intervenues à la date où il avait décidé ce refus.

G. Le 9 mars 2020, Y_____ SA et Z_____ ont adressé une plainte au Conseil d'Etat en sa qualité d'autorité de surveillance en matière de procédure d'autorisation de construire (art. 49 al. 2 LC). Dans cette écriture, ils ont requis qu'un délai de 10 jours soit imparti à la commune de X_____ afin de prolonger le permis de construire du 17 décembre 2013 pour une durée de deux ans à compter de la communication de cette prolongation. A défaut, le Conseil d'Etat devait lui-même décider celle-ci.

Le 7 avril 2020, le conseil communal a instauré de nouvelles zones réservées sur les secteurs ayant fait l'objet de celles qu'il avait décidées le 18 mai 2018 pour une durée de 3 ans. Cette décision a été publiée au B.O. n° xxx du xxx 2020. Le 4 juin 2020, elle a à nouveau suscité l'opposition de Y_____ SA et de Z_____.

H. Par décision également datée du 7 avril 2020, communiquée le 30 avril 2020, le conseil communal a refusé, sans souffler mot du prononcé du Conseil d'Etat du 18 septembre 2019, de prolonger la durée de validité du permis de bâtir du 17 décembre 2013. Il a considéré que la situation juridique avait évolué depuis le 6 juin 2014, étant donné que des zones réservées avaient été décidées dans le courant de l'année 2018, après qu'une étude de mai 2017 eut convaincu la municipalité de ranger les parcelles n^{os} xxx1 dans une zone de ce type. L'entrée en vigueur, le 15 avril 2019, de la nouvelle modifiant la LcAT, la mise en application, le 1^{er} mai 2019, d'un nouveau Plan directeur cantonal (PDc) et l'élaboration d'une « vision directrice communale » validée par le conseil communal le 19 novembre 2019 attestaient aussi de cette évolution du droit, auquel le projet n'était plus conforme. Les requérants n'avaient pas avancé de motifs imposant au conseil communal d'octroyer la prolongation sollicitée, ni pris la peine d'expliquer pourquoi ils n'avaient pas commencé à temps la construction de leurs bâtiments. L'on ne pouvait pas déduire de l'article 51 alinéa 4 aOC un droit absolu à l'obtention d'une prolongation. Aucune assurance n'ayant été formulée en ce sens par

le conseil communal, Y _____ SA et Z _____ ne pouvaient pas prétendre à l'admission de leur demande en se prévalant de la protection de la bonne foi. Leur requête datait du 2 juin 2017 seulement, soit de moins de 4 jours avant l'échéance de l'autorisation de construire, ce qui rendait impossible de prendre une décision à ce sujet durant la période de validité du permis. Il n'était, non plus, pas garanti que Y _____ SA et Z _____ entendaient réellement réaliser les constructions litigieuses, du moment que les biens-fonds concernés par le projet se situaient dans un milieu qui n'était pas construit et se trouvait en périphérie, ce qu'ils ne pouvaient ignorer. En tant que professionnels de l'immobilier, ils connaissaient pourtant la pression exercée sur la zone à bâtir. Au vu du fait qu'ils envisageaient de réaliser un autre projet sur le territoire de la commune de X _____, il leur était loisible d'exécuter un radier afin de marquer l'ouverture du chantier sur leurs parcelles n^{os} xxx1, ce dont ils s'étaient abstenus. Il fallait encore ajouter que la planification du projet litigieux ne semblait pas optimale, étant donné qu'il ressortait de la requête tendant à l'obtention de la prolongation du permis de construire du 17 décembre 2013 que ce report d'échéance était nécessaire pour pouvoir restructurer et redimensionner les futurs appartements afin de mieux répondre aux besoins du marché. Or, le nombre de logements autorisés allait également influencer celui des places de parc, aspect réglé par l'article 50 RCCZ, ainsi que les dimensions des espaces de jeux, aspect réglé par l'art. 51 RCCZ. Il en allait de même pour les plans des aménagements extérieurs. Le montant des frais effectivement engagés par les constructeurs semblait être, en réalité, plus modeste que ce qu'ils en disaient. La décision tendant à la mise en place d'une zone réservée n'appelait, en soi, aucune indemnisation. Il fallait aussi préciser qu'une éventuelle prolongation de la durée de validité du permis de construire du 17 décembre 2013 revenait à remettre en cause le bien-fondé d'une zone réservée à cet endroit.

Le 28 mai 2020, Y _____ SA et Z _____ ont déféré ce refus de prolongation au Conseil d'Etat, en réclamant son annulation.

I. Examinant le 24 juin 2020 la plainte du 9 mars 2020 et le recours administratif du 28 mai 2020, le Conseil d'Etat a admis ce recours et a annulé la décision du conseil communal du 7 avril 2020 communiquée à Y _____ SA et Z _____ le 30 avril 2020. Il a renvoyé le dossier au conseil communal, qu'il a sommé d'accorder aux recourants, dans un délai de dix jours dès l'entrée en force de ce prononcé juridictionnel du 24 juin 2020, une prolongation de la durée de validité de l'autorisation de construire n° xxx4, pour une durée de 6 mois au minimum. La plainte du 9 mars 2020 a été classée.

En résumé, le Conseil d'Etat a estimé que son prononcé antérieur du 18 septembre 2019 enjoignait au conseil communal de statuer derechef sur la demande de prolongation du 2 juin 2017 en se pliant aux considérants, dont il ressortait que la demande de prolongation était fondée sur de justes motifs, puisque la situation de fait ou de droit n'avait pas connu de modification depuis l'octroi du permis de construire du 17 décembre 2013 notifié le 6 juin 2014 et que les conditions d'une éventuelle révocation n'étaient pas satisfaites. Le conseil communal ne pouvait écarter cette requête sur la seule base d'un prétendu défaut de justes motifs et sans s'appuyer sur d'éventuelles modifications pertinentes de l'ordre juridique. Les changements qu'il avait évoqués à ce propos n'étaient pas assimilables à de pareilles modifications : elles dataient d'avant l'octroi du permis de bâtir n° xxx4 ou d'après le premier refus de prolongation. L'autorité attaquée ne s'était donc pas conformée au prononcé juridictionnel, pourtant entré en force, qui annulait ce refus. Par conséquent, sa décision du 7 avril 2020 devait être annulée. Faute d'autre motif plausible de refus avancé par le conseil communal, Y_____ SA et Z_____ avaient droit à une prolongation du permis de construire n° xxx4.

J. Le 7 septembre 2020, la commune de X_____ a déféré céans ce prononcé, concluant, à titre principal, son annulation ainsi qu'à la confirmation de la décision municipale de refus du 7 avril 2020. Subsidiairement, le dossier devait être renvoyé au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

À titre de moyens de preuve, cette collectivité publique a requis l'édition du dossier du Conseil d'Etat.

Au fond, elle a souligné qu'en 2013, les parcelles n°s xxx1 étaient rangées en zones R3 à aménager. Le chantier n'avait pas commencé au 2 juin 2017, date de la requête de prolongation du permis de bâtir délivré le 17 décembre 2013 et notifié le 6 juin 2014. En effet, aucun radier n'avait été réalisé entre le 6 juin 2014 et le 2 juin 2017. Depuis le 6 juin 2014, la situation juridique avait évolué, des zones réservées ayant été décidées sur ce secteur dans le courant de l'année 2018. Puis, le 15 avril 2019, une révision de la LcAT était entrée en vigueur. Le 19 novembre 2019, une « vision directrice communale » avait aussi vu le jour. Partant, le projet litigieux, qui avait été autorisé le 17 décembre 2013, était devenu non conforme à la situation juridique des parcelles n°s xxx1 désormais en zone réservée.

Y_____ SA et Z_____ ne s'étaient pas prévalus de motifs justifiant objectivement l'octroi de la prolongation de la durée de validité qu'ils requéraient, de

sorte qu'aucun abus du pouvoir d'appréciation de la commune de X _____ n'était à déplorer. Ils n'avaient pas davantage démontré que des motifs indépendants de leur volonté les avaient empêchés de commencer à temps les travaux. Ils ne pouvaient déduire de la formulation de l'article 51 alinéa 4 LC, ni de l'obligation de l'autorité de respecter la bonne foi, un droit absolu à l'obtention d'une prolongation de la durée de validité de l'autorisation de construire. Le fait que les conseils communaux fassent généralement preuve de largesses dans l'octroi de telles prolongations n'était pas susceptible d'y changer quoi que ce soit. Leur requête n'avait été formulée que le 2 juin 2017 par courrier simple, soit moins de 4 jours avant l'échéance de la durée de validité du permis de bâtir du 17 décembre 2013 et transmis le 6 juin 2014, ce qui avait empêché le conseil communal de statuer sur cette demande dans un si court délai. Il incombait ainsi à Y _____ SA et à Z _____ de la formuler plus tôt.

Quant à la zone réservée décidée au mois le 18 mai 2018, une première analyse, réalisée au mois de mai 2017 déjà, démontrait que l'inclusion du site du projet des recourants dans une zone de ce genre se justifiait. Au demeurant, les constructeurs n'avaient fourni aucune garantie relative à leur intention effective d'utiliser le permis dont il s'agissait. Ils entendaient, au contraire, le modifier. Ces éléments établissaient que l'intérêt public à la mise en œuvre des articles 15 et 15a LAT devait l'emporter sur l'intérêt privé des constructeurs à la réalisation des immeubles qu'ils voulaient construire sur les n^{os} xxx1. Y _____ SA et Z _____ ne pouvaient ignorer la localisation périphérique de ces parcelles, dans un secteur largement non bâti. En tant que professionnels de la construction, ils étaient parfaitement informés de la pression exercée sur la zone à bâtir de X _____. Comme ils étaient à l'origine d'un second projet sur le territoire de cette collectivité publique et au vu des relations qu'ils entretenaient avec les entreprises locales, il leur était loisible de poser un radier afin de lancer les travaux de construction des bâtiments autorisés le 17 décembre 2013. L'absence de toute démarche concrète en ce sens semblait due à une mauvaise planification des diverses promotions immobilières que Y _____ SA et Z _____ étaient en train de réaliser sur le territoire communal. Le fait que la requête du 2 juin 2017 était motivée par la nécessité d'étudier la typologie et la dimension des appartements afin de mieux répondre aux besoins du marché confirmait cette hypothèse, le nombre de logements autorisés le 17 décembre 2013 ayant également une incidence sur les places de parc (art. 50 RCCZ) et sur les places de jeu (art. 51 RCCZ), donc sur le plan des aménagements extérieurs du projet.

Les frais engagés par Y _____ SA et Z _____ semblaient beaucoup plus faibles que le montant évoqué par eux en cours de procédure, cette somme n'ayant d'ailleurs jamais été formellement justifiée. En effet, ces dépenses étaient antérieures au permis de bâtir du 17 décembre 2013 et dépourvues de tout lien de causalité avec cette autorisation. Enfin, les zones réservées décrétées le 18 mai 2018 et qui englobaient notamment les parcelles précitées concernaient un vaste périmètre, si bien que la prolongation de la durée de validité du permis de construire délivré le 17 décembre 2013 et notifié le 6 juin 2014 risquait de remettre en cause la « cohérence globale » de cette décision, étant d'ailleurs précisé que la commune de X _____ ne disposait que d'une marge de 0,6 hectares dans le cadre du redimensionnement de sa zone à bâtir. En somme, la décision communale du 7 avril 2020 était conforme aux instructions figurant dans le prononcé du 18 septembre 2019 du Conseil d'Etat.

Le 30 septembre 2020, celui-ci a proposé le rejet du recours.

Le 29 octobre 2020, Y _____ SA et Z _____ ont conclu, à titre principal, à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet dans la mesure de sa recevabilité, le prononcé juridictionnel du Conseil d'Etat du 24 juin 2020 devant être confirmé et la durée de validité du permis de construire n° xxx4 prolongée de deux ans à compter de sa transmission, le tout sous suite de fais et dépens.

À leur avis, le recours de droit administratif du 7 septembre 2020 était tardif. De plus, dans son prononcé du 18 septembre 2019, le Conseil d'Etat avait ordonné à la commune de X _____ de délivrer la prolongation demandée le 2 juin 2017. Dite décision n'avait fait l'objet d'aucun recours et était donc exécutoire. Le recours de droit administratif du 2 septembre 2020 interjeté par la commune de X _____ était, dès lors, contraire au principe de l'autorité de chose jugée. Pour le même motif, il était également constitutif d'abus de droit.

Dans ses remarques du 16 novembre 2020, la commune de X _____ a implicitement confirmé ses conclusions.

Considérant en droit

1.1. La recourante affirme que son mandataire a reçu le 6 juillet 2020 la décision attaquée. Elle calcule à partir du lendemain un délai de recours tombant le 7 septembre 2020, le délai ordinaire de trente jours mentionné dans cette décision étant suspendu pendant les fêtes d'été qui vont du 15 juillet au 15 août (art. 79a al. 1 let. b, 80 al. 1 let. b, e, 46 al. 1, 56 al. 1, 15 al. 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6).

G- Mo SA et Z_____ tablent à tort sur la date d'envoi du prononcé entrepris (29 juin 2020) pour soutenir qu'il a été reçu plus tôt et que le recours est tardif. Le 16 novembre 2020, la commune de X_____ a fait verser au dossier une photocopie de l'enveloppe de ce prononcé et un extrait *track and trace* de la Poste (n° xxx). L'extrait n'a pas été contesté ; il prouve que le prononcé entrepris est arrivé le 6 juillet 2020 chez son destinataire.

1.2. A bon droit, les intimés ne discutent pas, dans ce contexte, le point de savoir si ce prononcé qui renvoie la cause à la recourante en l'invitant à statuer à nouveau sur leur requête du 2 juin 2017 en prolongation du permis de bâtir n° xxx4, est une décision finale ou une décision incidente, question qui, de soi, pourrait influencer le délai de recours, attendu qu'il est de trente jours dans le premier cas et de dix jours dans le second (art. 80 al. 1 lit. b, 46 al. 1 LPJA).

Cette distinction, qui reviendra au cons. 2.3 à propos du prononcé du Conseil d'Etat du 8 septembre 2019, n'influence pas le calcul du délai du présent recours, formé dans le terme de trente jours que mentionnait le prononcé du 24 juin 2020. De ce chef, la recourante devrait de toute façon être mise au bénéfice des 80 al. 1 lit. let. d, 56 al. 1 et 14 al. 2 LPJA dont il appert que si une décision mentionne par erreur un délai plus long que le délai légal, la partie ne subit aucun préjudice si elle respecte le délai indiqué.

1.3. La commune de X_____ a qualité pour recourir, car elle défend son autonomie dans le domaine des constructions (art. 6 lit. c, 156 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes - LCo ; 175.1; art. 72, 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA ; cf. p. ex. ACDP A1 20 29 du 16 décembre 2020 consid. 1 citant RVJ 2013 p. 7 consid. 1 et 1992 p. 77 ss).

Elle a agi dans les formes voulues (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a et c, 44 al. 1 let. a, et 48 LPJA).

1.4. Le dossier du Conseil d'Etat ayant été déposé le 30 septembre 2020, la requête en preuve de la recourante est satisfaite.

2.1. Il est constant que la recourante n'a pas attaqué la décision du 18 septembre 2019 du Conseil d'Etat qui annulait celle du 20 juin 2017 de son conseil communal rejetant la requête des intimés en prolongation du permis de bâtir n° xxx4 et astreignait cette autorité de première instance à statuer à nouveau dans le sens des considérants de ce prononcé sur recours administratif.

Le Conseil d'Etat le relève dans ses observations du 30 septembre 2020 (ch. 4) en notant que le conseil communal de X_____ devait se plier à cette injonction. A la p. 10 de leur mémoire du 29 octobre 2020, les intimés soulèvent, à cet égard, l'objection de chose jugée, en alléguant que le prononcé juridictionnel du 18 septembre 2019 obligeait le conseil communal à prolonger le permis en cause. La recourante assure que son conseil communal s'en est scrupuleusement tenu à ce prononcé (p. 1 de ses remarques finales du 16 novembre 2020).

2.2 Il y a chose jugée si une prétention qu'une partie fait valoir est identique à une autre qui a donné lieu à une décision antérieure passée en force, sans que cette décision doive nécessairement avoir été rendue sur recours. Dans cette hypothèse, les droits et les obligations qui résultent de cette décision antérieure ne peuvent, sous réserve d'exceptions irrelevantes ici, plus donner lieu à une autre procédure entre les mêmes parties arguant des mêmes faits (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 8C_388/2021 du 16 août 2021 consid. 6.2 ; R. Wiederkehr / K. Plüss, *Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts*, Berne 2020, N 3302 ; B. Bovay, *Procédure administrative*, 2^e éd. 2015, p. 388 ss ; P. Zen-Ruffinen, *Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure*, 2e éd., 2013 N 627 ss). Si la décision antérieure a été rendue par une autorité de recours, celle-ci ne doit pas obligatoirement avoir été un tribunal (cf. p. ex. ATF 144 I 11 cons. 4.4).

La force de chose jugée empêche aussi bien l'autorité qui a pris la décision présentant cette caractéristique qu'une autre autorité de modifier les droits et les obligations dérivant de ladite décision ; d'où suit qu'une requête tendant à les modifier doit se heurter à une non-entrée en matière (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 8C_388/2021 consid. 6 ; R. Wiederkehr / K. Plüss, *op. cit.*, N 3304).

Cette intangibilité n'est ordinairement attachée qu'au dispositif d'une décision, non à ses motifs, sauf si le dispositif y renvoie ; ceux-là deviennent alors partie intégrante de celui-

ci (R. Wiederkehr / K. Plüss, *op. cit.* N 3310 citant arrêt du Tribunal fédéral 1C_125/2018 consid. 3.1 non publié aux ATF 145 II 2018).

2.3. Les décisions de renvoi sont souvent assimilées à des décisions incidentes, qualification qui a pour corollaire qu'elles sont habituellement attaquables cumulativement à la décision finale, sauf si elles sont de nature à occasionner un grave préjudice, réquisit de l'ouverture, dans les dix jours dès leur notification, d'un recours séparé dirigé exclusivement contre des décisions incidentes (cf. art. 80 al. 1 lit. d, 56, 5 al. 2, 41 al. 1 LPJA).

Ce préjudice est reconnu si des instructions impératives (art. 60 al. 1 LPJA) accompagnant le renvoi de l'affaire à une autorité ne lui laissent pratiquement aucune marge de manœuvre ou aucune liberté d'appréciation, ce qui revient à lui dicter la décision qu'elle doit prendre à la suite du renvoi statué par la juridiction de recours (cf. p. ex. revanche, exclu (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_461/2021 du 20 août 2021 consid. 2.2 *a contrario*). Il en va de même si ces instructions astreignent une autorité à porter une future décision qu'elle estime être illégale (cf. p. ex. R. Wiederkehr / K. Plüss, *op. cit.* N 3377 et les citations), étant bien entendu que cette autorité doit avoir qualité pour recourir (art. 80 al. 1 lit. a et 44 LPJA).

2.4. En l'occurrence, le chiffre 2 du dispositif du prononcé du 18 septembre 2019 du Conseil d'Etat réexaminant, en exécution de l'ACDP A1 xxx, le recours administratif de Y_____ SA et Z_____ contre le premier refus du conseil communal de prolonger le permis de bâtir n° xxx4 a jugé cette décision illégale et a renvoyé l'affaire à cette autorité pour qu'elle décide à nouveau dans le sens des considérants de ce prononcé. L'un de ceux-ci (6^e § de la p. 5) énonçait expressément que la requête de prolongation se basait sur de justes motifs dans l'acceptation de l'art. 53 al. 4 aOC, après avoir étayé cette opinion sur une série de raisons détaillées aux pages 4 à 5. Ces instructions liaient le conseil communal (art. 60 al. 1 LPJA), qui devait agréer cette requête, sauf si la commune de X_____ recourait avec succès contre l'annulation de ce premier refus.

Le prononcé sur recours administratif où figurait cette injonction du Conseil d'Etat à l'autorité exécutive de la recourante (art. 60 al. 1 LPJA) était une décision constatant le droit (art. 5 al. 1 let. b et al. 2 LPJA) des intimés à l'octroi de la prolongation du permis n° xxx4. Ce prononcé étant passé en force de chose jugée du fait qu'il est demeuré inattaqué, le droit qu'il reconnaissait à Y_____ SA et Z_____ ne pouvait être supprimé par la décision du conseil communal du 7 avril 2020, illégale sous l'angle de

l'art. 60 al. 1 LPJA et sous l'angle des règles jurisprudentielles synthétisées aux consid. 2.2 et 2.3.

3. Le Conseil d'Etat n'a donc pas violé le droit en déboutant la recourante.

Les moyens qu'elle développe tendent à établir que le prononcé du 18 novembre 2019 de cette autorité était illégal et que la décision du 7 avril 2020 appliquait correctement l'art. 51 al. 4 aOC. Mais le sort du procès dépend, on l'a vu, du point de savoir si ce prononcé antérieur à cette décision avait force de chose jugée et si celle-ci pouvait valablement priver les intimés d'un droit constaté par celui-ci.

4. Le recours, qui ne comporte aucun grief sur ce thème, est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5. Il n'y a pas de frais de justice (89 al. 4 LPJA). La recourante n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Elle versera par contre des dépens à Y_____ SA et à Z_____, qui obtiennent gain de cause et qui ont pris une conclusion dans ce sens. Il convient d'arrêter cette indemnité à 2400 fr. (débours et TVA compris), sur le vu du travail effectué (dans les deux instances par leur mandataire et qui a principalement consisté en la rédaction de la plainte du 9 mars 2020 (22 annexes), de la correspondance du 18 novembre 2019, du 9 janvier 2020, du 31 janvier 2020, du 26 février 2020, du 12 mai 2020 (1 annexe), du 19 mai 2020, du 28 mai 2020 (10 annexes), du 4 juin 2020 et du 29 octobre 2020 (29 annexes) (art. 91 al. 1 et LPJA ; art. 4, 27 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. La commune de X_____ n'a pas droit à des dépens. Elle versera une indemnité de partie de 2400 fr. à Y_____ SA et à Z_____, avec solidarité.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Emmanuel Crettaz, pour la commune de X_____, à Maître Daniel Udry, pour Y_____ SA et pour Z_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 28 octobre 2021