

A1 25 105

ARRET DU 4 MAI 2026

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Frédéric Fellay et Matthieu Sartoretti, juges ;
Fabienne Délèze Constantin, greffière ;

en la cause

X _____ SA, recourante, représentée par Maître Damien Bender, avocat à
Monthey,

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui
oppose la recourante à la **COMMUNAUTÉ DES COPROPRIÉTAIRES D'ÉTAGES**
"Y _____", tiers concerné, représentée par Maître Damien Revaz, avocat à
Martigny, et la **COMMUNE DE Z _____**, autre autorité, représentée par Maître
Pierre-Antoine Buchard, avocat à Martigny.

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 14 mai 2025

Faits

A. X _____ SA est propriétaire des parcelles non bâties n^{os} xxx et xxx1 de la commune de Z _____, sises au lieu-dit « A _____ », d'une surface de 1394, respectivement 3517 m². Ces biens-fonds sont colloqués en zone de forte densité R4 destinée aux habitations collectives, selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) adoptés en Assemblée primaire du 18 juin 2000 et homologués par le Conseil d'Etat le 19 décembre 2001. Ils jouxtent la parcelle n° xxx2 au nord, où se trouve le bâtiment d'habitation de la communauté des copropriétaires d'étages « Y _____ » (ci-après : la CCPE), la parcelle n° xxx3 à l'est, qui supporte une habitation, ainsi que les parcelles n^{os} xxx4, xxx5 et xxx6 au sud, également bâties. A l'ouest, s'étendent des terrains colloqués en zone viticole 1.

B. Le 16 février 2021, le conseil municipal de Z _____ a décidé de créer des zones réservées sur sept secteurs à aménager du territoire communal. L'une d'elles portait sur le secteur « B _____ ». Elle englobait les parcelles n^{os} xxx et xxx1, 900 m² de la parcelle n° xxx2, la parcelle n° xxx3, ainsi que les parcelles attenantes à celle-ci n^{os} xxx7, xxx8 et xxx9, colloquées en zone de forte densité et encore vierges de constructions. Cette zone réservée s'étendait en outre aux parcelles communales n^{os} xxx10 (chemin reliant la rue de C _____ à l'angle sud-ouest de la parcelle n° xxx1) et xxx11 (chemin de la D _____). Enfin, elle empiétait légèrement sur la parcelle n° xxx12, située au pied des collines viticoles sises à l'ouest de la parcelle n° xxx1.

Selon l'avis décisionnel publié au Bulletin Officiel (B.O.) n° xx1 du xx.xx1 2021, ces zones réservées visaient à adapter le plan d'affectation et la réglementation y relative, afin de garantir une utilisation rationnelle et judicieuse du territoire et de favoriser un développement cohérent en relation avec l'application du Plan directeur cantonal (ci-après : PDC) révisé et des nouvelles bases légales fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire. Il était précisé que les projets conformes au PAZ et au RCCZ actuels, et compatibles avec le futur PAZ, pouvaient être sujets à dérogation octroyée par le conseil municipal sur la base d'un préavis du Service cantonal du développement territorial (SDT).

Le dossier déposé publiquement contenait un rapport explicatif de mars 2021 (p. 29 à 33 du dossier du Conseil d'Etat [CE]). Selon ce rapport, la commune souhaitait réglementer certains secteurs afin de garantir une densification cohérente et de qualité,

tout en mutualisant les équipements de quartier (parking, écopoint, route d'accès...). Pour ce faire, la prochaine mise à jour du PAZ et du RCCZ prévoyait de délimiter sept secteurs à aménager. Pour permettre la mise en œuvre de la LAT et assurer la conformité de la révision du PAZ au nouveau PDc – dont en particulier à sa fiche C.1 prescrivant la réduction des zones à bâtir surdimensionnées et une meilleure utilisation des réserves de terrains à bâtir encore libres –, il avait été nécessaire d'identifier rapidement les surfaces concernées et de délimiter des périmètres de zones réservées. Celles-ci devaient permettre de rationaliser les surfaces dévolues aux accès et aux différents équipements de quartier. La construction sans concertation de ces différents équipements engendrait en effet des incohérences et une surexploitation de la zone à bâtir peu compatibles avec les objectifs d'une urbanisation vers l'intérieur. Afin de rationaliser ces processus individuels pensés à la parcelle, il était préférable d'instaurer une planification à l'échelle du quartier. Comme l'indiquait la fiche C.2 du PDc, une concentration de l'urbanisation autour des centres devait s'accompagner d'une qualité architecturale et urbaine. La densification attendue dans ces secteurs devait s'évaluer à l'aune de différents paramètres, dont une haute qualité esthétique et fonctionnelle afin d'offrir un cadre de vie et des services de qualité aux futurs habitants, ainsi qu'une quantité suffisante d'espaces verts perméables. La mise en zone réservée visait à ne pas entamer ces réserves de terrain idéalement situées par des projets ne répondant pas aux normes de qualité attendue dans le futur PAZ et RCCZ. A l'issue du processus de révision de ces instruments, l'objectif était de présenter un PAZ dont les secteurs constructibles soient immédiatement disponibles, sans restriction d'utilisation ni instabilité juridique. La fiche spécifique au secteur « B _____ » prévoyait ce qui suit :

« Critères déterminants

- Espace faiblement construit au sein d'une zone forte densité qui mérite d'être aménagée et densifiée selon une logique de qualité.
- Garantir un accès au secteur par les parcelles xxx10 et xxx11.
- Permettre aux habitants des environs de profiter d'équipements qui prendront place dans ce périmètre.
- Profiter du potentiel paysager qu'offre la frange viticole à l'ouest du quartier pour l'aménager de manière qualitative. »

C.

C.a Le 5 octobre 2023, X _____ SA a requis l'autorisation de construire deux bâtiments d'habitation (A et B) sur les parcelles n^{os} xxx et xxx1, en dérogation à la zone réservée « B _____ ». La requérante précisait avoir modifié son projet initial à la suite du refus d'autorisation de construire qui lui avait été signifié le 18 juillet 2023, de

manière à respecter la hauteur de 16 m prévue par le RCCZ. Le projet prévoyait la création de 73 places de parc, réparties dans deux garages souterrains ainsi qu'en surface. Le dossier contenait notamment un acte constitutif d'une servitude de passage à pied et pour tous véhicules d'une surface de 124 m² à charge de la parcelle n° xxx6, raccordant les parcelles n^{os} xxx et xxx1 au chemin de la D _____ (PJ xxxx).

Par publication au B.O. n° xx du xx.xx 2023, la commune a mis ce projet à l'enquête publique. A l'instar d'une autre copropriété voisine, la CCPE y a formé opposition le 18 décembre 2023. A son sens, le projet violait la zone réservée instaurée le 5 mars 2021, souffrait d'un défaut d'équipement (en voie d'accès et de canalisations) et contrevenait au RCCZ s'agissant de la toiture prévue pour le bâtiment A et des aménagements extérieurs.

C.b Par décision du 16 janvier 2024, notifiée le 1^{er} février 2024, le conseil municipal a rejeté les deux oppositions et délivré l'autorisation requise en dérogation à la zone réservée (dossier n° xx/xx). Il a considéré que le projet ne contrevenait pas à cette dernière, que la route d'accès prévue depuis la route communale avait fait l'objet d'un rapport d'expertise de E _____ SA en confirmant le caractère adéquat, que la hauteur maximum et la forme de la toiture prévues par le RCCZ étaient respectées et que les aménagements extérieurs satisfaisaient aux exigences réglementaires. Au chapitre des conditions, il était renvoyé aux préavis émis par les différents services cantonaux, dont celui du SDT du 13 février 2023 au contenu suivant (p. 99 du dossier du Tribunal cantonal [TC]) :

« Malgré la localisation de ces parcelles en périphérie de la zone à bâtir en vigueur, dans les réserves externes et à l'intérieur des zones réservées, elles sont situées dans le périmètre d'urbanisation (PU 0-15 ans) qui nous a été soumis. Nous vous rappelons cependant que la réalisation du projet nécessite l'octroi d'une dérogation à la zone réservée, respectant les conditions de l'article 6 LC et délivrée à titre exceptionnel par l'autorité compétente. »

D.

D.a Le 9 février 2024, la CCPE a déposé une requête d'octroi de l'effet suspensif au recours administratif qu'elle annonçait vouloir déposer contre la décision précitée, recours qu'elle a formé le 1^{er} mars 2024 auprès du Conseil d'Etat, en concluant à l'annulation de ce prononcé.

A son sens, l'autorisation litigieuse contrevenait au but de la zone réservée du secteur « B _____ », à savoir établir une planification à l'échelle du quartier. Le projet ne respectait pas le cahier des charges provisoire à l'origine de l'instauration de la zone réservée. En outre, bien que juridiquement garanti, l'accès était insuffisant. En effet,

compte tenu de son étroitesse, le chemin de la D _____ ne pouvait pas supporter l'augmentation du trafic résultant de l'aménagement de 73 places de parc supplémentaires. Les conclusions contraires du rapport E _____ SA étaient erronées. Se basant sur la norme SN 640 045, elles assimilaient à tort ce chemin à une route de desserte, alors qu'il s'agissait d'un accès riverain qui devait disposer d'une largeur minimale de 5 m pour assurer la circulation dans les deux sens et permettre de se croiser dans sa zone de débouché sur la route communale. En outre, elles partaient de la prémisse erronée selon laquelle ce chemin allait desservir six bâtiments d'habitation, alors qu'avec le projet de deux nouveaux bâtiments prévus sur les parcelles n^{os} xxx3, xxx7, xxx8 et xxx8 récemment mis à l'enquête, c'était en réalité huit bâtiments d'habitation qui emprunteraient cet accès. Elles sous-estimaient, par ailleurs, le nombre de véhicules qui allaient quotidiennement emprunter ce chemin, en retenant que le projet prévoyait la création de seulement 35 places de parking. De surcroît, les conduites reliant les deux bâtiments projetés au réseau communal étaient prévues sur des parcelles privées qui n'étaient grevées d'aucune servitude en ce sens. Ces raccordements n'étaient donc pas garantis en violation de l'art. 4 al. 3 OC. Enfin, le projet prévoyait des toits inversés afin de diminuer la hauteur du bâtiment. Si les deux pans de la toiture étaient prolongés jusqu'à leur croisement, la panne faîtière dépasserait la hauteur maximale prévue admissible. La panne faîtière ne se trouvant pas au point le plus haut du bâtiment, la toiture prévue ne correspondait pas à un toit à deux ou quatre pans, contrairement à ce qu'exigeait le RCCZ. Il s'agissait d'un subterfuge pour réaliser une construction plus élevée que ce que permettait ce règlement. Enfin, selon le plan des aménagements extérieurs autorisé, ceux-ci étaient largement traversés par des zones de circulation, notamment des cheminements piétonniers, alors que l'art. 26 RCCZ exigeait que ces surfaces soient aménagées d'un même tenant.

A l'appui de son recours, la CCPE a produit l'extrait du cahier des charges du futur PAZ/RCCZ relatif au secteur à aménager dit « A _____ » dans sa version provisoire du 27 avril 2021 (p. 21 à 28 du dossier du CE). Selon ce document, le secteur exigeait l'établissement d'un plan d'aménagement détaillé (PAD) définissant les aires d'implantation des bâtiments, les parties à maintenir libres de toute construction, l'organisation des circulations et des surfaces de stationnement, ainsi que des principes en matière d'aménagements extérieurs pour assurer une intégration exemplaire de ces parcelles situées à proximité directe des coteaux viticoles. Suivait l'énumération de différents objectifs libellés comme suit : assurer un accès unique par l'est du secteur avec une entrée dans un parking souterrain afin de réduire les routes au sein du secteur ; garantir un accès mobilité douce en direction du centre de Z _____ qui permette de

desservir également les coteaux viticoles alentours ; offrir un espace de loisir généreux, végétalisé en pleine terre et comprenant une aire de jeux pour les habitants du secteur. Un schéma d'aménagement était en outre annexé, figurant deux « aires constructibles à détailler » sur les parcelles n^{os} xxx et xxx1 d'une part et sur les parcelles n^{os} xxx3, xxx2 et xxx7 d'autre part, l'emprise d'un vaste parking souterrain situé au centre du secteur avec entrée depuis la parcelle n^o xxx3, ainsi qu'une « aire de jeux à localiser » au sein de l'espace tampon paysager prévu sur les parcelles n^{os} xxx8 et xxx9.

D.b Le 1^{er} mars 2024, la CCPE a retiré l'opposition qu'elle avait formée contre la demande d'autorisation de construire déposée par une société tierce pour la construction de deux immeubles d'habitations, d'un garage enterré de 61 places et de deux abris PC sur les parcelles n^{os} xxx3, xxx7, xxx8 et xxx9 (dossier n^o xx/xx1).

Cette demande avait été soumise à l'appréciation du SDT qui, par préavis du 4 mai 2023, s'était déterminé de la manière suivante :

« Malgré la localisation de ces parcelles en périphérie de la zone à bâtir en vigueur et à l'intérieur des zones réservées, elles sont situées dans le périmètre d'urbanisation (PU 0-15 ans)/projet de PAZ qui nous a été soumis. Nous vous rappelons cependant que la réalisation du projet nécessite l'octroi d'une dérogation à la zone réservée, respectant les conditions de l'article 6 LC et délivrée à titre exceptionnel par l'autorité compétente. »

Le 20 mars 2024, le conseil municipal a octroyé l'autorisation de construire ce projet en dérogation à la zone réservée. Aucun recours n'a été déposé contre cette décision qui est entrée en force.

D.c Le 13 mai 2024, la commune a conclu au rejet du recours formé contre la décision d'autorisation de construire du 16 janvier 2024. Elle a fait valoir que le projet n'entravait pas les objectifs poursuivis par la zone réservée. Ce projet offrait un espace de loisirs important qui présentait des qualités rares. Il garantissait l'accès au secteur par la parcelle n^o xxx11, ainsi qu'un accès piéton depuis la parcelle n^o xxx10. Il respectait le but poursuivi par la zone réservée qui était de garantir la qualité architecturale et urbaine du secteur. La commune expliquait avoir récemment autorisé deux autres projets similaires en dérogation à la zone réservée sur des parcelles voisines et disait ne pas comprendre l'attitude de la CCPE qui, tout en ayant retiré son opposition par rapport à ceux-ci, contestait le projet de X _____ SA. Selon le rapport de E _____ SA, le chemin de la D _____ présentait une largeur de 3,50 m suffisante pour un chemin d'accès. Ces experts avaient parfaitement conscience du fait que deux bâtiments supplémentaires allaient s'y raccorder. De même, ils avaient dûment pris en compte les

nouvelles places de parc du projet. Ainsi, l'équipement prévu respectait le RCCZ, ce qui était également le cas s'agissant de la forme de la toiture.

Le 21 mai 2024, X _____ SA a conclu au rejet du recours. Elle a relevé que le projet querellé avait été analysé par la commune à deux reprises, soit avant et après l'instauration de la zone réservée et qu'il avait même fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat l'ayant confirmé en tous points, hormis celui de la hauteur, qui avait été modifiée dans le projet actuel. Ce projet pouvait et devait être autorisé en dérogation à la zone réservée dans la mesure où il se conformait à ses objectifs et respectait l'actuel RCCZ.

Le 24 juin 2024, la CCPE a persisté dans les conclusions et motifs de son recours.

Le 2 septembre 2024, X _____ SA s'est encore déterminée. Rappelant que deux autres projets de construction avaient été autorisés dans le même secteur en dérogation à la zone réservée, elle a contesté que la CCPE puisse disposer d'un intérêt digne de protection à recourir contre son propre projet qui devait être autorisé en vertu du principe de l'égalité de traitement. Elle a, par ailleurs, versé en cause des extraits du registre foncier attestant de la constitution d'une servitude de canalisations en faveur de ses parcelles à charge de la parcelle n° xxx6.

D.d Par décision du 14 mai 2025, expédiée le 19 mai 2025, le Conseil d'Etat a admis le recours et annulé l'autorisation de construire du 16 janvier 2023. Il a considéré que le projet contrevenait au droit futur qui prévoyait l'élaboration d'un PAD dans le secteur « B _____ » en tant que préalable à son développement. Autoriser le projet litigieux revenait à vider l'essence même du projet de cahier des charges du futur RCCZ qui imposait, pour que ce secteur devienne constructible, qu'une planification de détail à l'échelle du quartier soit adoptée. En outre, l'aire d'implantation du bâtiment A ne paraissait pas totalement correspondre à celle prévue par le schéma d'aménagement du projet de cahier des charges. Quant à l'aire de jeux, elle avait été implantée à l'opposé de l'emplacement retenu par celui-ci et n'était destinée qu'aux seuls habitants des bâtiments projetés plutôt qu'à ceux du quartier. Tant le schéma d'aménagement que la rubrique « aménagements extérieurs » du projet de cahier des charges prévoyaient en outre l'aménagement d'un parking souterrain. Ainsi, le projet litigieux ne semblait pas coïncider pleinement avec la planification de détail souhaitée par la commune et à l'origine de l'instauration de la zone réservée. Dans le doute, il s'imposait de refuser une demande d'autorisation de construire susceptible de porter préjudice à la planification future. Une solution inverse aurait encouragé la politique du fait accompli et incité les propriétaires concernés à entreprendre toute sorte de travaux dont ils auraient ensuite

pu se prévaloir dans le but de contester, le moment venu, l'attribution de leur bien-fonds à une zone (ou à des prescriptions) incompatible(s) avec le bâti déjà réalisé. Quant au fait que deux autres projets avaient apparemment été autorisés dans la même zone, il ne pouvait conférer un droit à l'égalité dans l'illégalité, le respect de la zone réservée et du droit futur relevant d'un intérêt public l'emportant sur l'intérêt privé de la constructrice à pouvoir réaliser son projet. En définitive, la commune avait indûment octroyé une dérogation à la zone réservée. Sa décision devait donc être annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par la CCPE.

E.

E.a Par acte du 16 juin 2025, X _____ SA (ci-après : la recourante) a recouru céans contre ce prononcé, concluant à son annulation sous suite de frais et dépens. En substance, elle reproche au Conseil d'Etat d'avoir considéré que la zone réservée avait défini des règles d'aménagement et de construction, telles l'obligation d'établir un PAD, des places de jeu et/ou un parking à des endroits précis, pour le secteur « B _____ », en violation des art. 19 LcAT et 27 LAT. A son sens, cela revenait à permettre au conseil municipal de modifier la zone en vigueur sur les parcelles n^{os} xxx et xxx1, alors qu'une telle compétence appartenait à l'Assemblée primaire. La commune était, par ailleurs, libre de déterminer si un projet de construction prévu en zone réservée devait être autorisé, en fonction des travaux de révision du PAZ et du RCCZ qui n'étaient pas définitifs, ni figés. C'est précisément ce qu'elle avait fait en autorisant deux projets d'immeubles sur des parcelles voisines des siennes, jugeant qu'ils n'entravaient pas le droit futur. L'obligation d'établir un PAD et de respecter certaines implantations, telle que prévue par le projet de cahier des charges du futur RCCZ, n'était donc plus pertinente. En effet, deux parcelles, et non des moindres, du secteur « B _____ » étaient déjà construites ou bénéficiaient à tout le moins d'autorisations de construire en force, alors que le projet de cahier des charges les destinait à une aire constructible, un parking et une aire de jeux. La recourante relève que si l'obligation d'établir un PAD et de respecter différentes implantations devait être maintenue, cela l'empêcherait *de facto* de construire sur ses propres parcelles. Elle se trouverait en effet obligée de réaliser ce qui n'aurait pas été fait sur les parcelles voisines, à savoir des infrastructures très coûteuses et des bâtiments de moindre taille dépourvus de rentabilité (parking souterrain, places de jeux pour tout le quartier, déplacement des implantations des bâtiments). Le projet de cahier des charges du futur RCCZ n'avait donc aucun fondement, ni portée pratique ou juridique. Le Conseil d'Etat avait également contrevenu à l'art. 17 LPJA, respectivement violé son droit d'être entendue, en regard du grief d'inégalité de traitement dans lequel la recourante persiste. A son sens, l'autorité précédente aurait dû requérir la production

des dossiers d'autorisations de construire délivrées sur les parcelles voisines, dans la mesure où ceux-ci établissaient que l'obligation d'établir un PAD ou d'implanter des bâtiments, un parking et des places de jeux à certains endroits n'avait plus de portée. La CCPE ayant retiré son opposition contre ces projets en cours de procédure, ces dossiers auraient en outre démontré qu'elle n'avait pas qualité pour agir et agissait de mauvaise foi. Enfin, la recourante invoque un défaut de motivation en tant que la décision attaquée n'expliquerait pas comment une zone réservée pouvait définir des règles d'aménagement contraignantes.

A titre de moyens de preuve, la recourante requiert l'édition de plusieurs pièces, dont le dossier communal relatif à l'autorisation de construire du 16 janvier 2024 (dossier n° xx/xx), celui du Conseil d'Etat, celui de la zone réservée instaurée en mars 2021 sur le secteur « B _____ », ainsi que les dossiers d'autorisations de construire délivrées en dérogation à la zone réservée sur des parcelles voisines (dossier n° xx/xx1). Elle sollicite également une vision locale.

Le 27 août 2025, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours en déposant le dossier de la cause, incluant celui de l'autorisation de construire litigieuse (n° xx/xx).

Le 11 septembre 2025, la commune a proposé d'admettre le recours. Elle a déposé différentes pièces, dont le dossier de mars 2021 relatif à la création des zones réservées pour secteurs à aménager (p. 70 à 81 du dossier du TC), des extraits du rapport d'aménagement au sens de l'art. 47 OAT du futur PAZ dans sa version de mai 2023 (p. 84 à 87 du dossier du TC), l'art. 41 du futur RCCZ traitant de la zone d'habitation forte densité (p. 88 à 89 du dossier du TC), le cahier des charges n°5 du secteur à aménager « A _____ » annexé au futur RCCZ dans sa teneur au 15 mai 2023 (p. 92 à 97 du dossier du TC), le rapport de E _____ SA de mars 2018 intitulé « Chemin de A _____, Desserte des parcelles xxx1 et xxx » (p. 103 à 107 du dossier du TC), le dossier de l'autorisation de construire n° xx/xx1 du 20 mars 2024 relatif à la construction de deux immeubles d'habitation et d'un garage enterré sur les parcelles n°s xxx3, xxx7, xxx8 et xxx9, ainsi qu'un plan superposant les quatre bâtiments d'habitation autorisés par la commune au schéma d'aménagement du cahier des charges du futur RCCZ (p. 112 du dossier du TC). La commune a en outre annoncé qu'à l'occasion de la décision à rendre d'ici au 5 mars 2026 sur une éventuelle prolongation des zones réservées instaurées en 2021, elle allait proposer à l'Assemblée primaire de renoncer à celle prévue sur le secteur de « A _____ » dans la mesure où le projet litigieux, comme celui autorisé le 20 mars 2024, répondaient aux objectifs bien compris ayant présidé à sa création.

Le même jour, la CCPE s'est déterminée sur le recours, concluant à son rejet sous suites de frais et dépens. Le 25 septembre 2025, elle a contesté l'argumentation de la commune tenant à l'absence de contrariété du projet par rapport au cahier des charges n° 5 du 15 mai 2023 du futur RCCZ.

Le 28 octobre 2025, la recourante a requis la suspension de la procédure à tout le moins jusqu'au 10 décembre 2025, date à laquelle l'Assemblée primaire allait statuer sur la non-prolongation de la zone réservée « A _____ ». Le 10 novembre 2025, la commune a appuyé cette demande, à laquelle le Conseil d'Etat s'est également rallié le 19 novembre 2025.

Le 20 novembre 2025, la CCPE s'est opposée à la suspension de la procédure au motif que le recours devait être jugé à l'aune du droit applicable au moment où la décision attaquée avait été rendue, sauf à ce que de nouvelles dispositions transitoires ou un intérêt public prépondérant imposent l'application du nouveau droit, aucune de ces deux exceptions n'étant réalisées en l'espèce. Elle a relevé que, selon le rapport explicatif du SDT du 1^{er} juin 2021 relatif à l'instauration d'une zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT sur l'ensemble des terrains communaux colloqués en zone chalets et en zone de faible densité de montagne de Z _____ (p. 131 à 135 du dossier du TC), la commune présentait un surplus de zones à bâtir dévolues à l'habitat de 51,1 ha (pour un besoin théorique de 20,5 ha) et devait ainsi bloquer temporairement les surfaces nécessitant un changement d'affectation pour permettre une meilleure utilisation du sol et un développement vers l'intérieur. Or, il ressortait des déterminations de la commune que le secteur concerné par la présente procédure était justement l'un de ceux qui devaient être planifiés différemment pour permettre un meilleur développement vers l'intérieur. A cela s'ajoutait que le PAZ actuel datait de plus de 25 ans, de sorte qu'il devait faire l'objet d'un contrôle préjudiciel. En procédant à ce dernier, il apparaissait que le projet litigieux ne pouvait pas être autorisé.

Le 3 décembre 2025, la recourante a spontanément relevé que l'argument tenant au contrôle incident du PAZ était irrelevante dans la mesure où les parcelles n^{os} xxx et xxx1 étaient destinées à demeurer en zone à bâtir et à être densifiées.

Le 11 décembre 2025, la commune a produit son rapport justificatif relatif à la prolongation des zones réservées pour secteurs à aménager du 18 novembre 2025 (p. 140 à 151 du dossier du TC). Selon ce document, le conseil municipal avait décidé de réduire de sept à six le nombre de secteurs à aménager pour lesquels la prolongation de la zone réservée de mars 2021 était requise pour trois années supplémentaires. En

raison de l'évolution de la situation, le secteur « B _____ » n'en faisait plus partie. La commune a également produit un extrait du procès-verbal de la décision du conseil municipal du 18 novembre 2025 prévoyant la suppression, dans le projet de RCCZ/PAZ, du cahier des charges relatif au secteur à aménager de « A _____ », soit au cahier des charges n° 5 du futur RCCZ, compte tenu des projets de construction autorisés dans l'intervalle et de la non-prolongation de la zone réservée (p. 152 du dossier du TC).

Le 6 février 2026, la commune a encore transmis au Tribunal un extrait du procès-verbal de l'Assemblée primaire du 10 décembre 2025 relatif à la prolongation des zones réservées pour secteurs à aménager (p. 157 et 158 du dossier du TC). Il en ressort que la prolongation de la zone réservée pour trois années supplémentaires a été acceptée pour six secteurs de la commune, à l'exclusion de celui de « A _____ » au motif qu'un développement conforme aux intentions du PAZ était désormais prévu à cet endroit. Cette décision a été rendue notoire par publication au B.O. du 5 mars 2026.

Les dernières écritures communales ont été communiquées aux autres parties pour information.

Considérant en droit

1. Selon les 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. En l'espèce, X _____ SA est directement touchée par la décision du Conseil d'Etat du 14 mai 2025 qui annule l'autorisation de construire du 16 janvier 2024. Elle a donc un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel de cette décision et dispose, cela étant, de la qualité pour recourir à son encontre.

Le recours respecte au surplus les autres conditions de recevabilité (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2. Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, incluant celui de l'autorisation de construire litigieuse (n° xx/xx). En cours de procédure, la commune a versé en cause les pièces essentielles afférentes aux zones réservées pour secteurs à aménager de mars 2021, celles relatives aux travaux d'établissement du futur PAZ et du RCCZ, ainsi que le dossier d'autorisation de construire deux immeubles d'habitations, un garage enterré et

deux abris PC sur les parcelles n^{os} xxx3, xxx7, xxx8 et xxx9 (n^o xx/xx1). Sur ces points, les demandes de la recourante sont donc satisfaites (art. 80 al.1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). De manière toute générale, la recourante et la commune sollicitent encore une vision locale. Sur la base des pièces figurant au dossier, qui contient en particulier divers plans du projet et du secteur concernés, le Tribunal s'estime toutefois suffisamment renseigné pour trancher le litige en connaissance de cause. Cette offre de preuve sera, en conséquence, rejetée par appréciation anticipée de son utilité (ATF 145 I 167 consid. 4.1).

3. Le litige consiste à déterminer si c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a annulé l'autorisation de construire deux bâtiments d'habitation avec garages souterrains sur les parcelles n^{os} xxx et xxx1, octroyée par la commune le 16 janvier 2024. La recourante, comme la commune, contestent l'appréciation de l'autorité précédente selon laquelle le projet ne pouvait être autorisé en dérogation à la zone réservée, au motif qu'il entravait les objectifs poursuivis par celle-ci.

3.1 L'art. 27 LAT dispose que s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus ; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit cantonal, l'art. 19 LcAT prévoit que, s'il n'existe aucun plan d'affectation ou s'ils doivent être modifiés, le conseil municipal peut déclarer des territoires exactement délimités, zones réservées au sens de la LAT. A l'intérieur de ces zones réservées rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement de ces plans. Les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant (al. 1). Les zones réservées peuvent être décidées par le conseil municipal pour une durée de cinq ans. Ce délai peut être prolongé de trois ans par l'assemblée primaire (al. 2). En parallèle, l'art. 21 al. 3 LcAT confère au Conseil d'Etat la compétence de délimiter des zones réservées cantonales pour une durée de cinq ans (prolongeable pour de justes motifs), afin de garantir la conformité aux art. 8a et 15 LAT, c'est-à-dire la concrétisation des exigences légales en matière de (re)dimensionnement des zones à bâtir telles que prévues par le PDc révisé (ACDP A1 22 89 du 16 novembre 2022 consid. 6.1.2).

3.2 Une zone réservée instaurée en application des dispositions précitées est une mesure conservatoire ou provisionnelle qui entraîne des restrictions à la garantie de la propriété. Pour être compatible avec l'art. 26 Cst. féd., elle doit reposer sur une base légale (en l'occurrence les art. 27 LAT et 19 LcAT), poursuivre un intérêt public et être

proportionnée (art. 36 Cst. féd.). L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsque l'autorité compétente entreprend de modifier un plan d'aménagement. Il s'agit de garantir à cette autorité la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Afin de respecter le principe de la proportionnalité, une zone réservée ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif en termes d'espace, de contenu et de temps (arrêt du Tribunal fédéral 1C_530/2023 du 23 avril 2025 consid. 2.1 et les références citées).

3.3 Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif : une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. Cette mesure a ainsi pour effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (ATF 136 I 142 consid. 3.2 ; RVJ 2020 p. 14 consid. 3.2). Dans le contexte des art. 27 LAT et 19 al. 1 LcAT, seuls sont exclus les projets de construction qui entrent en contradiction avec le nouvel aménagement prévu ou qui en compliquent (ou peuvent en compliquer) l'application (RUCH, *in* AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n° 54 *ad* art. 27 LAT). Pour que des travaux de construction puissent être autorisés au sein d'une zone réservée, ils devraient pouvoir l'être naturellement selon le droit (encore) en vigueur, mais également selon le nouveau droit si celui-ci était entré en vigueur (ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, 5^{ème} éd. 2024, n° 13 *ad* art. 62-63). Dans la mesure où l'objectif de la zone réservée est d'éviter des projets pouvant contrecarrer la planification prévue, des dérogations mineures au droit futur pourraient être envisageables (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n° 27 *ad* art. 27 LAT). En cas de doute, il convient toutefois de refuser la demande, de manière à éviter de porter préjudice à la planification future (RVJ 2020 p. 14 consid. 3.2 ; voir aussi l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 et les références citées).

3.4 En principe, la légalité d'un acte administratif (y compris une autorisation de construire) s'examine en fonction de l'état de droit prévalant au moment de son prononcé, sous réserve de l'existence de dispositions transitoires et des cas dans lesquels une application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant (ATF 144 II 326 consid. 2.1.1, 141 II 393 consid. 2.4 et les références citées ; ACDP A1 16 9 du 4 février 2021 consid. 1.3). Pour que le nouveau droit s'applique, il faut donc que la nouvelle règle réponde à un intérêt public majeur, dont

l'application ne souffre aucun délai. Cumulativement, il faut également que l'instance de recours auprès de laquelle la cause est pendante dispose d'un plein pouvoir d'examen (ATF 141 II 393 consid. 2.4 *in fine* ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_655/2021 du 2 juin 2023 consid. 4.1), ce qui est le cas du Tribunal cantonal (art. 79 LPJA). En outre, le nouveau droit doit, en principe, être appliqué lorsqu'il est plus favorable au requérant, c'est-à-dire lorsque le projet devrait être autorisé dans une nouvelle procédure d'autorisation de construire à engager (« *lex mitior* » ; ATF 127 II 209 consid. 2b ; ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, vol. I, 5^{ème} éd. 2020, n° 1 *ad* art. 36).

En raison de l'effet anticipé négatif qu'une zone réservée confère à de futures mesures d'aménagement du territoire et de l'atteinte à la garantie de la propriété qui en résulte, la question du droit applicable par les autorités successivement appelées à revoir la légalité d'une autorisation de construire prend une dimension spécifique et doit recevoir une réponse différenciée suivant le moment auquel une telle zone est instaurée. Une zone réservée décidée durant une procédure d'autorisation de construire pendante devant l'autorité communale conduira en principe celle-ci à suspendre – dans un premier temps – la procédure en cours. Dans un second temps, cette autorité examinera si l'autorisation requise peut ou non être délivrée en fonction des règles de la zone réservée exposées ci-dessus (cf. *supra* consid. 3.3), c'est-à-dire suivant que le projet s'avère ou non conforme au droit actuel et futur. Lorsqu'une zone réservée est instaurée alors qu'une procédure de recours contre une autorisation de construire est pendante, l'approche est plus nuancée. A cet égard, on admet que l'instauration d'une zone réservée produit des effets sur cette procédure de recours. Pour trancher la question d'un déploiement immédiat des effets de cette zone, le Tribunal fédéral préconise de procéder à une pesée des intérêts, en mettant en balance les intérêts privés du maître de l'ouvrage à la réalisation du projet et les intérêts publics liés à la création de la zone réservée, à savoir ceux poursuivis par le futur plan d'affectation que cette dernière vise à protéger (arrêt du Tribunal fédéral 1C_514/2022, 1C_515/2022 du 22 novembre 2023 consid. 3.3 ; RUCH, *op. cit.*, n° 59 *ad* art. 27 LAT). Cette pesée des intérêts doit toutefois s'effectuer en tenant compte de la *ratio legis* de l'art. 19 al. 1 LcAT qui, en disposant que les zones réservées entrent en force dès la publication officielle les instituant, vise précisément à en garantir immédiatement les effets. Ces différentes règles méritent d'être appliquées par analogie, lorsqu'une zone réservée vient à s'éteindre à l'échéance de sa durée de validité, alors qu'une procédure d'autorisation de construire est pendante, que ce soit auprès de l'autorité communale ou de l'instance de recours.

3.5 En l'espèce, le Conseil d'Etat a annulé l'autorisation de construire du 16 janvier 2024 au motif qu'elle entravait la révision du PAZ et du RCCZ que les zones réservées pour secteurs à aménager de mars 2021 avaient pour but de garantir. En substance, il a considéré que le projet de la recourante contrevenait au droit futur dans la mesure où ce dernier imposait l'élaboration d'un PAD à l'échelle du quartier comme préalable au développement du secteur « B _____ ». Il a également retenu que ce projet semblait s'écarter, à plusieurs titres, des prescriptions posées par le projet de cahier des charges du RCCZ dans sa version provisoire du 27 avril 2021 (p. 21 à 28 du dossier du CE), s'agissant notamment de l'aire d'implantation du bâtiment A, de celle de la place de jeux, ainsi que du nombre et de l'emplacement des parkings souterrains prévus.

Contrairement à ce que soutient la recourante, l'autorité attaquée n'a donc pas retenu que les zones réservées pour secteurs à aménager avaient, en elles-mêmes, instauré des règles d'aménagement et de construction précises pour le secteur « B _____ », ses griefs soulevés en la matière tombant à cet égard à faux. Se fondant sur le rapport explicatif de mars 2021 (p. 29 à 33 du dossier du CE), le Conseil d'Etat a uniquement retenu que ces zones réservées avaient pour objectif de garantir les travaux de révision du PAZ et du RCCZ qui prévoyaient de délimiter sept secteurs à aménager – dont celui B _____ –, afin d'y garantir une densification cohérente et de qualité. A juste titre également, il s'est ensuite penché sur les règles d'aménagement et de construction prévues par le projet de cahier des charges du RCCZ pour trancher la question de la conformité du projet de la recourante au droit futur (cf. le consid. 3.4 de la décision attaquée), comme le lui imposait l'effet anticipé négatif résultant de telles zones.

Or, sa conclusion selon laquelle le projet de la recourante apparaissait susceptible d'entraver l'application du droit futur était parfaitement fondée au moment où l'autorité attaquée a statué. En effet, dans sa version du 27 avril 2021 (cf. *supra* le dernier paragraphe du consid. D.a), le projet de cahier des charges du RCCZ soumettait clairement la densification du secteur « B _____ » à l'établissement préalable d'un PAD, soit d'un plan d'affectation spécial au sens de l'art. 12 al. 2 LcAT, chargé de définir « les aires d'implantation des bâtiments, les parties à maintenir libres de toute construction, l'organisation des circulations et des surfaces de stationnement ainsi que des principes en matière d'aménagements extérieurs ». Il fixait, en outre, différents objectifs que le futur PAD devait concrétiser, conformément au schéma d'aménagement proposé à l'échelle du quartier. Les intentions de la commune, telles qu'elles ressortaient de ses propres travaux de révision du PAZ, étaient donc bien de déterminer les modalités de densification du secteur, de manière globale et coordonnée, au sein d'un PAD, avant

qu'une autorisation de construire ne soit délivrée sur l'une ou l'autre des parcelles comprises dans son périmètre. Comme l'a pertinemment retenu le Conseil d'Etat, il ne faisait donc aucun doute qu'autoriser la construction d'un projet sur deux parcelles, représentant près de la moitié des surfaces constructibles du secteur « B _____ », revenait à vider l'essence même du projet de cahier des charges du futur RCCZ. C'est donc à bon droit que le Conseil d'Etat a jugé que le projet de la recourante ne pouvait pas être autorisé en dérogation à la zone réservée. Tout au plus peut-on reprocher à l'autorité attaquée de n'avoir pas ordonné l'édition du dossier communal n° xx/xx1, ni instruit la question de savoir si un projet de construction d'ampleur similaire avait été autorisé la même année sur d'autres parcelles du secteur – ce qui est désormais établi (cf. *supra* consid. D.b) – dans la mesure où ces éléments étaient susceptibles d'attester l'évolution des intentions de l'autorité communale chargée d'établir le futur PAZ.

3.6 Dire que la décision attaquée était conforme au droit au moment où elle a été rendue ne signifie pas pour autant qu'elle doive être confirmée *céans*. La réponse à cette question dépend du droit applicable au présent stade qui doit être déterminé conformément aux principes rappelés ci-dessus (cf. *supra* consid. 3.4).

La commune a démontré en cours de procédure que la zone réservée instaurée en mars 2021 sur le secteur « B _____ » n'a pas été prolongée à l'échéance de sa durée initiale de validité de cinq ans, contrairement à celles adoptées à la même période pour six autres secteurs à aménager de son territoire. Il s'avère ainsi que depuis le 5 mars 2026, le secteur « B _____ » n'est plus régi par l'art. 19 al. 1 LcAT, ni soumis aux contraintes spécifiques résultant de l'effet anticipé négatif induit par cette disposition. En proposant d'extraire le secteur « B _____ » de ceux pour lesquels la prolongation des zones réservées était requise pour une durée supplémentaire de trois ans, le conseil municipal a estimé qu'une telle mesure conservatoire ne se justifiait plus le concernant, « car un développement conforme aux intentions de la révision globale du PAZ et du RCCZ y [était] prévu » (cf. p. 142 du dossier du TC). Ce faisant, il se référait manifestement tant au projet de construction querellé qu'à celui prévu sur les parcelles voisines n^{os} xxx3, xxx7, xxx8 et xxx9, qu'il avait avalisés dans l'intervalle par décisions d'autorisation de construire du 16 janvier et du 20 mars 2024. Le 10 décembre 2025, l'Assemblée primaire a accepté sa proposition, prenant ainsi acte de l'évolution de ses intentions en matière de révision du futur PAZ, soit de son renoncement à ce que ce dernier prévoie l'établissement d'un PAD avant toute densification du secteur (cf. la décision du conseil municipal formellement prise en la matière le 18 novembre 2025, p. 152 du dossier du TC). A cet égard, l'on relèvera pour le surplus que dans le cadre de

ses travaux de révision du PAZ, la commune n'a jamais prévu de déclasser le secteur « B _____ » pour répondre aux exigences du PDc en matière de redimensionnement de ses zones à bâtir, mais a, au contraire, toujours envisagé son maintien en zone de forte densité. Ce secteur ne figure ainsi pas parmi ceux qui sont visés par la zone réservée cantonale dont la CCPE a tenté de se prévaloir dans sa dernière écriture, laquelle a été spécifiquement instaurée pour garantir ce redimensionnement des zones à bâtir sur d'autres portions du territoire communal. Les préavis positifs rendus par le SDT, tant à l'égard de l'autorisation de construire litigieuse que de celle délivrée sur des parcelles voisines, le confirment en tant que de besoin. Ils montrent que l'autorité cantonale compétente n'a, à aucun moment, considéré le développement du secteur « B _____ » comme comportant un quelconque risque de non-conformité au PDc révisé.

Une telle évolution des circonstances, tant factuelles que juridiques, ne peut être ignorée par le Tribunal. Le contraire reviendrait à soumettre les parcelles de la recourante au régime juridique restrictif des art. 27 LAT et 19 al. 1 LcAT, alors que les mesures conservatoires limitées dans le temps en découlant ne s'appliquent désormais plus au secteur considéré. Cela reviendrait à prolonger les effets d'une zone réservée qui a progressivement perdu sa nécessité et qui n'existe plus juridiquement, en violation de la garantie de la propriété et du principe de la légalité, dont le respect consiste en un intérêt public majeur.

En l'état, la légalité du projet de construction ne doit donc plus s'apprécier à l'aune des futurs PAZ et RCCZ, mais uniquement, compte tenu de l'échéance de la zone réservée et de l'absence d'invocation de l'art. 41 LC par la commune concernée, en fonction du droit en vigueur sur les parcelles n^{os} xxx et xxx1. Le recours doit, en conséquence, être partiellement admis et la décision du Conseil d'Etat du 14 mai 2025 annulée, sans que la légalité de l'autorisation de construire du 16 janvier 2024 ne puisse, pour autant, être confirmée céans (cf. *infra* consid. 4.2).

4.

4.1 Lorsque le Tribunal annule une décision, il peut soit statuer lui-même sur le fond, soit renvoyer l'affaire pour nouvelle décision à l'autorité inférieure (art. 80 al. 1 let. a et 60 al. 1 LPJA). La solution du renvoi est toutefois inéluctable lorsque l'autorité précédente a, par souci d'économie de procédure, renoncé à examiner plusieurs griefs articulés devant elle. Il n'appartient en effet pas à la dernière instance cantonale de statuer sur des moyens que le Conseil d'Etat n'a aucunement traités, notamment parce que cela

priverait le justiciable d'un degré de juridiction (cf. ATF 133 III 562 consid. 4.5 ; ACDP A1 16 214 du 6 juillet 2017 consid. 4.1 et les références citées).

4.2 Dans le cas particulier, l'autorité attaquée n'a pas examiné les griefs de non-conformité du projet au droit en vigueur que la CCPE a soulevé dans son recours administratif du 1^{er} mars 2024, dont en particulier celui relatif au caractère insuffisant de la route d'accès, à la hauteur et forme de la toiture, ainsi qu'à la violation de l'art. 26 RCCZ. En conséquence, il se justifie de lui renvoyer l'affaire pour qu'elle se prononce sur ces griefs, ce d'autant que certains d'entre eux pourraient nécessiter des mesures d'instruction complémentaires, respectivement auraient, selon les indications de la recourante, déjà été tranchés à l'occasion de précédentes procédures.

5.

5.1 Attendu ce qui précède, le recours est partiellement admis. La décision attaquée est annulée et la cause renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens du considérant 4.2 (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Vu l'issue du litige, il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 2 et 4 LPJA). Il ne se justifie, en effet, pas de les mettre, en tout ou en partie, à la charge de la CCPE, dans la mesure où la décision attaquée était fondée en droit au moment où elle a été rendue et qu'elle ne doit être annulée céans qu'en raison d'un changement de circonstances, en fait et en droit, imputable à la commune.

5.3 Ayant pris une conclusion en ce sens, mais n'obtenant que partiellement gain de cause, la recourante a droit à une indemnité réduite pour ses dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Celle-ci sera fixée à 1000 fr. (débours et TVA inclus), compte tenu du travail effectué par son mandataire qui a essentiellement consisté dans la rédaction d'un mémoire de recours de seize pages et de deux écritures complémentaires du 28 octobre et 3 décembre 2025 (art. 4, 27 et 39 LTar). Cette indemnité sera mise à la charge de la commune qui, comme indiqué ci-dessus, doit se voir imputer le changement de circonstances modifiant l'issue du présent litige. Bien qu'elle ait pris une conclusion formelle en ce sens, la CCPE n'a, en revanche, pas droit à des dépens, puisqu'elle succombe au présent stade, ce d'autant qu'elle n'a pas modifié sa position procédurale après avoir eu connaissance de la non-prolongation de la zone réservée.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est partiellement admis ; la décision du Conseil d'Etat du 14 mai 2025 est annulée et la cause renvoyée à cette autorité pour nouvelle décision au sens du considérant 4.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. La commune de Z _____ versera à X _____ SA 1000 fr. de dépens réduits.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Damien Bender, avocat à Monthey, pour X _____ SA, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion, à Maître Pierre-Antoine Buchard, avocat à Martigny, pour la Commune de Z _____, ainsi qu'à Maître Damien Revaz, avocat à Martigny, pour "Y _____.

Sion, le 4 mai 2026