

A1 22 55

ARRÊT DU 14 NOVEMBRE 2022

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

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

en la cause

X _____ **SA**, à **A** _____, recourante

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée et **ADMINISTRATION COMMUNALE DE B** _____, autorité concernée, représentée par Maître Frédéric Delessert, avocat à Sion.

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 23 février 2022

Faits

A. Le 19 novembre 2020, le conseil municipal de **B** a refusé l'autorisation de construire requise par **X SA** pour la pose de trois drapeaux et d'une enseigne fixe sur la parcelle n° **xxx1**, folio **y**, sise en zone extension de village, selon l'art. 104 du règlement communal des constructions et des zones, homologué les **xxx** 2018 et **xxx** 2019 (ci-après : RCCZ), au lieu-dit « **C** », sur la commune de **B**.

Il a considéré que le bâtiment concerné n'avait pas de vocation commerciale puisque l'autorisation de construire indiquait qu'il s'agissait d'un immeuble de dépôts et bureaux. De plus, il ne se situait pas dans une zone commerciale et le conseil municipal n'autorisait pas la pose de drapeaux dans le secteur concerné. Quant à l'enseigne, il en existait déjà une posée en façade sud. Celle-ci était de dimension suffisante et déterminait l'appellation du bâtiment. Une enseigne supplémentaire n'était donc pas nécessaire.

B. Par écriture du 6 janvier 2021, **D**, administrateur unique de la société **X SA**, a interjeté recours auprès du Conseil d'Etat pour la société. Les conclusions étaient formulées comme suit : « l'entreprise **X SA** [...] fait opposition à cette décision prise sur des critères erronés et vous demande de reconsidérer ce dossier sur des bases correctes ». A l'écouter, la décision aurait été prise de manière erronée, car le bâtiment se trouverait en zone « M1 – mixte commerce et artisanat », alors que la décision entreprise mentionnait la zone extension village. La recourante estimait encore être victime d'une inégalité de traitement par rapport aux commerces alentours, qui affichaient diverses publicités.

Dans sa détermination du 25 février 2021, l'administration communale a confirmé que le bâtiment ne se trouvait pas en zone commerciale, mais en zone d'extension village. L'autorisation de construire initiale indiquait que le bâtiment concerné par le projet était un immeuble de bureaux et dépôts, ces derniers étant interdits par l'art. 104 RCCZ. Il était encore précisé que ledit permis datait d'avant la révision partielle du plan de zone. Pour le surplus, elle a maintenu la position ressortant de sa décision du 19 novembre 2020.

Le 29 mars 2021, X _____ SA a maintenu ses conclusions et a argué que le dossier aurait dû être soumis à la Commission cantonale de la signalisation routière (CCSR) « selon la loi ». Les autorités communales ont contesté cette position, par écriture du 15 avril 2021, dans la mesure où elles étaient compétentes en matière d'autorisation de construire et qu'une consultation de la CCSR n'était donc pas nécessaire.

C. Par décision du 23 février 2022, le Conseil d'Etat a partiellement admis le recours. Il a retenu que l'enseigne projetée par X _____ SA n'était pas prévue en façade du bâtiment. Dès lors, en application de l'art. 83 RCCZ, elle ne pouvait pas être autorisée. Toutefois, il en allait différemment de la pose des drapeaux. En effet, l'immeuble abritait, notamment, un institut de beauté et un centre de consultation de psychothérapie, psychiatrie et pédopsychiatrie. Les autres locaux mis en location étaient des espaces destinés à des bureaux, des surfaces commerciales, des cabinets médicaux et autres instituts, comme cela ressortait du site internet de X _____ SA. Le motif de refus basé sur l'absence de vocation commerciale de l'immeuble ne tenait donc pas. Le Conseil d'Etat a également retenu que l'art. 83 RCCZ ne visait que l'existence d'un bâtiment commercial et ne faisait aucune mention d'une restriction se rapportant à une zone spécifique pour poser des drapeaux. Dans la mesure où l'art. 104 al. 3 RCCZ autorisait les commerces qui n'occasionnaient pas de gêne pour le voisinage, l'autorité inférieure a décidé de ne pas suivre le conseil municipal, compte tenu du fait qu'aucun élément au dossier ne permettait de conclure que l'affectation commerciale du bâtiment serait contraire à la zone, ce que les autorités communales ne prétendaient d'ailleurs pas. Enfin, le grief relatif à une hypothétique inégalité de traitement était écarté, dans la mesure de sa recevabilité. On ne pouvait pas non plus reprocher aux autorités communales d'avoir omis de transmettre le dossier à la CCSR, dès lors que cette dernière autorité n'était compétente qu'en matière de sécurité routière et non pour s'exprimer sur la conformité d'un projet au droit communal en matière de constructions. La décision communale était ainsi annulée en ce qui concernait le refus de poser des drapeaux, mais confirmée quant au refus de l'enseigne.

D. Le 22 mars 2022, D _____ pour X _____ SA a interjeté recours de droit administratif à l'encontre de cette décision et a formulé les conclusions suivantes :

En conclusion et par ces motifs, nous vous demandons :

- d'annuler la décision de refus du Conseil d'Etat et d'autoriser la pose de l'enseigne et des drapeaux ;
- mettre les frais de procédure et de décision à charge de la Commune de B _____.

A l'appui de ces conclusions, la recourante s'est brièvement plainte du fait que ni les autorités communales, ni le Conseil d'Etat n'avaient consulté la CCSR. Or, une double autorisation était requise, ce qui implique que le dossier n'avait pas suivi la procédure légale requise. Elle estimait également que l'art. 83 al. 2 RCCZ n'interdisait pas la pose de plusieurs enseignes sur différentes façades.

Par ordonnance du 22 mars 2022, la Cour de cassation a informé X _____ SA que son recours ne remplissait pas les exigences de forme fixées par les art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA ; RS/VS 172.6). Elle lui a accordé un délai au 22 avril 2022 pour rectifier les manquements et verser l'avance de frais.

Le 19 avril 2022, X _____ SA a déposé un complément à son recours. Elle a réitéré les mêmes arguments, tout en ajoutant un paragraphe « faits ». Elle a maintenu ses conclusions et a produit les documents manquants, notamment la décision entreprise.

Par écriture du 11 mai 2022, le Conseil d'Etat a transmis son dossier et a proposé le rejet du recours, sous suite de frais.

Le 15 juin 2022, les autorités communales, par leur mandataire M^e Delessert, se sont déterminées. Elles ont proposé le rejet du recours et la confirmation de la décision du Conseil d'Etat, sous suite de frais et dépens.

Considérant en droit

1.1 Déposé dans les délais légaux, par X _____ SA, destinataire de la décision entreprise et directement touchée par celle-ci, le recours est recevable sous cet angle (art. 72, 78 let. a, 79a let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

Du point de vue de la motivation, la situation est toutefois différente. En effet, les griefs soulevés apparaissent non conformes aux exigences posées par les art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA puisque la recourante répète les mêmes arguments que dans son « opposition » du 6 janvier 2021, valant recours administratif, et dans son recours de droit administratif du 22 mars 2022. Or, celui qui se limite à de simples redites s'expose à un rejet sommaire d'une argumentation de ce type, voire à une non-entrée en matière, les règles de motivation ayant aussi pour but de dispenser le Tribunal de statuer en détail

sur des recours qui ne sont pas conformes à ces dispositions (ACDP A1 20 96 du 9 février 2021 consid. 1 et A1 18 225 du 9 mars 2020 consid. 2.5).

Néanmoins, dès lors que le recours de droit administratif, en particulier le grief relatif à l'art. 83 al. 2 RCCZ, comporte quelques phrases supplémentaires, ajoutées par la recourante après qu'elle aient été invitée à rectifier son écriture par la Cour de céans, étayant de manière très légèrement plus élargie l'argumentation développée par la recourante devant le Conseil d'Etat, et compte tenu du fait que cette dernière n'est pas assistée d'un mandataire professionnel, on ne tiendra sa recevabilité que pour douteuse.

1.2 Quant au second grief, par lequel X SA estimait que les autorités communales, puis le Conseil d'Etat auraient dû consulter la CCSR, car une autorisation de celle-ci serait requise, en sus de celle qui aurait dû être délivrée par la commune, sa recevabilité est toutefois plus que douteuse, sous l'angle des autres conditions de motivation (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA). Les standards imposent, en effet, au recourant de discuter l'argumentation développée par la juridiction précédente afin de le 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 (cf. ACDP A1 21 95 du 13 juin 2022 consid. 1.2.2 et A1 19 102 du 6 mai 2020 consid. 3.2). 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 du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; cf. par exemple ACDP A1 21 269 du 5 septembre 2022 consid. 1.4 et A1 20 152 du 12 avril 2021 consid. 1.2).

Or, en l'occurrence, la recourante se contente d'indiquer qu'elle estime que la question aurait dû être soumise à la CCSR. Elle n'explique nullement en quoi la décision du Conseil d'Etat sur ce point serait contraire au droit. Il n'y a aucun lien entre le recours et la décision attaquée sur ce point. Par ailleurs, la recourant n'attaque pas la décision du Conseil d'Etat sur la question des drapeaux, mais se contente de contester son appréciation quant à l'enseigne.

Supposé recevable, le grief devrait de toute façon être rejeté pour les considérations qui vont suivre.

2.1 La recourante, faisant usage d'un droit que la loi lui confère (cf. art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), demande la mise en œuvre d'une inspection locale, à titre de moyen de preuve.

2.2 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1991 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et 143 V 71 consid. 4.1).

L'autorité peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité des moyens de preuve offerts et renoncer à les administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1). En outre, la procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. ou concrétisé par l'art. 19 LPJA, ne confère aucun droit absolu à s'exprimer oralement avant qu'une décision ne soit prise (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_388/2021 du 17 août 2022 consid. 2.2).

2.3 En l'espèce, une inspection locale n'est pas nécessaire dans la mesure où des plans du projet figurent au dossier, en annexe à l'autorisation de construire, ainsi que de nombreuses photographies produites par la recourante elle-même (cf. dos. p. 42 à 61).

3.1 X SA se plaint d'une violation de l'art. 83 al. 2 RCCZ en ce sens que celui-ci n'interdirait pas la pose de plusieurs enseignes sur plusieurs façades d'un même bâtiment. Ce serait donc à tort que le Conseil d'Etat a retenu qu'une seule enseigne pouvait être autorisée.

3.2 L'art. 83 RCCZ, qui porte le sous-titre « pose d'enseignes ; totems et mats de drapeaux », est formulé comme suit :

- 1) Toutes les affiches de publicité sur le domaine privé (ex. enseignes commerciales) doivent satisfaire aux règles de l'esthétique. Elles sont soumises à une autorisation du Conseil municipal, selon le droit des constructions, et du canton, en application de la législation sur la signalisation routière.
- 2) La pose des enseignes se fera en façades uniquement. Un seul totem par bâtiment commercial est autorisé. Les enseignes et totems lumineux (y compris les enseignes éclairées) seront éteintes de 23h00 à 06h00.
- 3) En principe, la publicité ne peut se faire que sur l'immeuble affecté au commerce et une seule enseigne est admise par entrée.
- 4) Toute modification d'enseigne est soumise aux mêmes règles qu'une publicité nouvelle.
- 5) La législation et les compétences cantonales, en particulier à proximité des routes publiques sont réservées.

Selon l'art. 104 RCCZ, la zone « extension de village » est destinée à l'habitat groupé de caractère villageois. Les bureaux sont autorisés (al. 1). Les commerces et l'artisanat qui n'occasionnent pas de gêne pour le voisinage sont admis (al. 3). Sont interdites toutes les constructions qui vont à l'encontre de ce but, en particulier les entreprises, dépôts et constructions agricoles (al. 4).

3.3 L'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) dispose que l'autorisation de construire est délivrée si la construction est conforme à l'affectation de la zone.

En droit valaisan, la question de savoir si un projet est conforme à l'affectation de la zone relève avant tout de l'autorité communale. En effet, c'est aux communes qu'il revient d'aménager leur territoire (art. 3 al. 1 de la loi du 23 janvier 1987 d'application de la LAT – LcAT ; RS/VS 701.1), en établissant un plan d'affectation des zones (art. 11 LcAT) et en définissant les possibilités d'utilisation des différentes zones d'affectation dans un règlement des zones et des constructions (art. 13 LcAT). En corollaire, lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de constructions et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (arrêt du Tribunal fédéral 1C_419/2019 du 14 septembre 2020 consid. 2.2 et les références). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation (*ibidem* ; RVJ 2021 p. 11 consid. 5.2 ; ACDP A1 21 77 du 7 février 2022 consid. 4.3 ; Heinz Aemisegger/Stephan Haag *in* : Commentaire pratique LAT : Autorisations de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 84 ad art. 33 LAT).

3.4 En l'occurrence, la Cour observe que la parcelle concernée est rangée en zone « extension village ». A l'instar de l'autorité précédente, elle relève que l'art. 104 al. 1 RCCZ destine cette zone à l'habitat groupé de caractère villageois. Les bureaux sont autorisés. Les entreprises, dépôts et constructions agricoles sont interdits.

Force est de constater que l'art. 83 RCCZ ne définit pas de zone particulière dans lesquelles la pose d'enseignes commerciales serait interdite. De plus, il ressort manifestement du dossier que le bâtiment concerné de l'entreprise X _____ SA a une vocation commerciale, qui était approuvée dans le permis de construire.

Toutefois, il ressort également de l'art. 83 al. 2 RCCZ que la pose d'enseignes ne peut se faire qu'en façade du bâtiment. Or, le Conseil d'Etat, dans la décision entreprise, a refusé l'enseigne projetée précisément parce qu'elle ne se trouvait pas sur une façade. La recourante ne conteste aucunement cette évaluation, mais se contente d'indiquer qu'elle estime que plusieurs enseignes, sur plusieurs façades différentes, sont autorisées par le règlement communal, ce que l'autorité précédente n'a pas remis pas en question.

Dès lors que la recourante ne conteste pas le motif invoqué dans la décision attaquée pour justifier le refus d'autoriser la pose d'une enseigne et qu'il ressort des plans que le projet n'est pas situé sur une façade, il n'y a pas lieu de remettre en question la décision du Conseil d'Etat sur ce point et le grief invoqué par X _____ SA ne peut qu'être rejeté, dans la très faible mesure de sa recevabilité (cf. *supra* consid. 1.1).

4. Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté, dans la faible mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5. Vu l'issue du litige, la recourante supportera un émolument de justice, arrêté notamment au vu des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____ SA.
3. Le présent arrêt est communiqué à X _____ SA, à E _____, à M^e Frederic Delessert, à Sion, pour l'administration communale de B _____, et au Conseil d'Etat du Valais, à Sion.

Sion, le 14 novembre 2022