

A1 21 133

ARRÊT DU 10 MAI 2022

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

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

en la cause

X _____, , recourant, représenté par Maître Maël Fabien Loretan, avocat, 1920 Martigny

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, **Y** _____, tiers concerné, représenté par Maître Guillaume Grand, avocat, 1950 Sion, et **Z** _____, tiers concerné,

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 12 mai 2021

Faits et procédure

A.a Le 10 août 2006, A _____ a obtenu de la Commission cantonale des constructions (ci-après : la CCC) une autorisation de construire pour la transformation extérieure d'un chalet (terrasses et murs) et la fermeture d'un balcon (régularisation) sur la parcelle n° xx1, folio n° xxx, au lieu-dit « B _____ » sur la commune de C _____ (désormais D _____), propriété de son épouse, E _____, située en zone agricole. Aucune modification n'était prévue à l'intérieur du bâtiment. Les plans approuvés pour ce projet faisaient état, sur la face nord, de la création d'une terrasse au rez-de-chaussée et au premier étage, ainsi que de la réalisation d'une fine cloison avec fenêtres fermant le balcon du rez-de-chaussée et du premier étage.

A.b Le 12 août 2015, F _____, fille de A _____ et E _____, a averti le Secrétariat cantonal des constructions et police des constructions (ci-après : le SeCC) que le chalet sis sur la parcelle n° xx1 précitée était atteint par la mэрule et que des travaux de réhabilitation en urgence devaient être exécutés. L'information a été transmise le lendemain à la CCC, laquelle a pris note des travaux d'assainissement à réaliser et a requis que les aménagements extérieurs soient remis en état sans aucune modification et selon l'autorisation de construire de 2006 à la fin des travaux.

Par courrier du 23 mai 2017, Y _____ a informé le service des constructions de la commune que le chalet sis sur la parcelle n° xx1, propriété de X _____ depuis le 12 janvier 2017, faisait l'objet d'un agrandissement en raison du déplacement du mur extérieur en lieu et place des balcons fermés précédemment autorisés.

B.a Par décision du 8 juin 2017, la CCC a ordonné l'arrêt des travaux en cours sur la parcelle n° xx1. Elle a estimé qu'il ressortait du dossier photographique établi le 2 juin 2017 que ces derniers apportaient des modifications non négligeables au chalet en question, notamment par l'intégration des balcons au volumes habitables (suppression sur deux niveaux de la façade initiale), l'agrandissement du rez inférieur en sous-œuvre et la modification de l'annexe. Ils auraient dès lors dû faire l'objet d'une autorisation de construire.

Se déterminant le 17 juin 2017, X _____ a soutenu que la hauteur de l'annexe n'avait pas changé et que, concernant la surface des balcons fermés, il avait jugé inutile de recréer deux parois à 65 cm l'une de l'autre, ce d'autant plus que la nouvelle isolation allait encore réduire cet espace. Par ailleurs, il avait prévu de recouvrir cette façade de vieux bois afin d'en restituer l'aspect original et d'améliorer le cachet général du chalet.

Relativement à l'agrandissement des surfaces habitables en sous-œuvre, il a expliqué que l'ingénieur mandaté par l'assurance avait choisi l'emplacement du mur porteur pour des raisons statiques et d'étanchéité.

B.b Le 11 juillet 2017, la CCC a constaté que les travaux litigieux ne correspondaient plus à de simples travaux d'assainissement, mais à une rénovation complète du chalet, avec modification de son aspect extérieur, changement d'affectation de locaux et de volume ainsi qu'une adaptation technique, ce qui était subordonné à une autorisation de construire. Compte tenu de ces éléments, elle a ordonné le dépôt, dans les soixante jours, d'une demande en bonne et due forme portant sur les modifications apportées, faute de quoi une remise en état serait prononcée.

Le 22 septembre 2017, X _____ a déposé une demande d'autorisation de construire pour la transformation (régularisation) du chalet sis sur la parcelle n° xx1, folio n° xxx au lieu-dit « B _____ » sur la commune de C _____.

Par avis publié au Bulletin officiel du canton du Valais du xxx 2017 (B.O. n° xxx), le Conseil communal a porté à la connaissance du public cette demande, laquelle a suscité les oppositions de Y _____ (propriétaire de la parcelle n° xx2), le 6 décembre 2017, et de Z _____ (propriétaire de la parcelle n° xx3), le 13 décembre 2017. Tous deux se plaignaient du rehaussement, de l'agrandissement et du changement d'affectation du réduit attenant au chalet, de la création de nouvelles ouvertures, de la suppression du balcon et de l'agrandissement de la surface habitable.

Le 26 janvier 2018, la commune de C _____ a transmis le dossier à la CCC comme objet de sa compétence. Après avoir requis quelques compléments d'information sur le dossier, cette dernière a consulté les services concernés. Le 7 mars 2018, la section Patrimoine bâti du Service des bâtiments, monuments et archéologie a indiqué que le chalet n'était plus digne de protection et que son préavis n'était pas nécessaire. Le 16 mars 2018, le Service de l'énergie et des forces hydrauliques a rendu un préavis négatif, en raisons de certaines erreurs que présentait le dossier. La section Etudes d'impact et constructions du Service de la protection de l'environnement (ci-après : le SEN) a demandé des renseignements supplémentaires avant de pouvoir se prononcer. Le 29 mars 2018, l'Office cantonal du feu a préavisé positivement le projet. La section des constructions de l'Office cantonal de la protection civile a fait de même, le 4 avril 2018, considérant que les transformations envisagées n'entraînaient pas l'obligation de construire un abri ni de verser une contribution de remplacement. La section Etudes d'impact et constructions du SEN a émis un préavis positif le 2 mai 2018,

assorti de diverses charges et conditions. Le 28 mai 2018, le Service de l'énergie et des forces hydrauliques a préavisé positivement le dossier, avec une réserve. Le 25 juin 2018, le Service du développement territorial (ci-après : le SDT) a rendu un préavis défavorable, estimant que les agrandissements prévus dépassaient les maxima autorisés et que, du point de vue qualitatif, l'identité de l'objet n'était pas respectée. Après plusieurs échanges entre l'architecte en charge du projet, le SeCC et le SDT, ce dernier a donné un préavis positif le 28 janvier 2019, compte tenu des nouveaux plans déposés, tout en laissant la question du respect de l'identité d'origine ouverte, celle-ci devant être tranchée par la CCC.

Se déterminant sur les oppositions le 11 avril 2019, la section juridique du Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement a retenu que le bâtiment se trouvait déjà en sous-distance et que la transformation projetée impliquait une utilisation plus intense d'un volume sis dans un espace non réglementaire, les oppositions devant être admises sur ce point.

B.c En séance du 18 avril 2019, la CCC a examiné le projet et a estimé ne pas être en mesure d'autoriser l'agrandissement du bâtiment côté nord, étant donné la proximité avec les parcelles voisines. En effet, le fait de déplacer la façade nord au droit des balcons aggravait une situation de non-conformité aux distances aux limites. La CCC a invité X _____ à déposer de nouveaux plans restituant les balcons et la façade nord à leur ancien emplacement.

Le 31 juillet 2019, X _____ a soutenu qu'il n'y avait eu aucune modification ou aggravation de l'emprise du chalet concernant la distance à la limite sur le côté nord depuis les modifications effectuées en 2006, la seule différence résidant dans l'absence de reconstruction du mur intérieur au balcon. Vue de l'extérieur, cette modification n'avait strictement aucun impact, au contraire de l'agrandissement de l'annexe à l'est. En autorisant ce dernier tout en refusant l'état actuel de la façade nord, la CCC traitait différemment des situations rigoureusement identiques. A le suivre, la CCC avait toléré une pratique contraire à la loi, puisque de nombreuses modifications des chalets alentour avaient été entreprises sans autorisation de construire, si bien que le principe d'égalité dans l'illégalité devait prévaloir.

Par courrier du 13 décembre 2019, la CCC a fait savoir à X _____ que les arguments qu'il avait allégués n'étaient pas de nature à remettre en cause l'appréciation du dossier et lui a fixé un nouveau délai pour déposer des plans tenant compte des éléments mentionnés en séance du 18 avril 2019. Concernant l'accès au dossier lié à

l'autorisation de construire délivrée en 2006, il était subordonné à la consultation préalable des tiers concernés.

Le 17 décembre 2019, X _____ a demandé la suspension du délai pour la production de nouveaux plans jusqu'à ce que la question de l'accès au dossier d'autorisation de construire de 2006 soit résolue. Il a, pour le surplus, réitéré ses griefs.

Le 19 décembre 2019, la CCC a donné droit à la demande de suspension précitée. Concernant l'aggravation de la situation vis-à-vis de la limite du fond voisin, elle a précisé que l'autorisation de 2006 portait sur la fermeture du balcon par un simple vitrage, par ailleurs réalisé en plexiglas, créant un local fermé non isolé, protégé des intempéries et de l'amoncellement de neige en hiver, alors que le projet litigieux étendait cette partie à l'espace habitable et chauffé du logement. Quant au cas d'irrégularité soulevé sur un chalet du voisinage, la modification en question avait fait l'objet d'une autorisation formelle de construire délivrée le 13 janvier 2017.

Le 6 mars 2020, X _____, ayant obtenu l'accès au dossier d'autorisation de construire de 2006, a fait part de ses observations. Il a invoqué le maintien de l'aspect extérieur du bâtiment et de son utilisation ainsi que le fait que l'incidence de la modification sur l'aménagement du territoire et de l'environnement ne constituait qu'un critère parmi d'autres qui étaient, pour leur part, respectés. Quant à la question de la distance à la limite, le pied de la façade nord n'avait subi aucune modification depuis l'autorisation accordée en 2006. Se référant à des travaux réalisés sur d'autres chalets voisins, il a maintenu son grief d'égalité dans l'illégalité et a conclu à ce que l'autorisation de construire lui soit délivrée sans dépôt de nouveaux plans ou, à défaut, qu'une décision formelle susceptible de recours soit rendue.

C. En séance du 23 avril 2020, la CCC a décidé d'accorder à X _____ une autorisation de construire partielle (régularisation) avec ordre de remise en état de la façade nord, cette dernière devant être restituée selon son implantation originelle tant au rez-de-chaussée qu'à l'étage, avec les surfaces annexes (anciens balcons), non chauffées et non isolées, le propriétaire étant, au surplus, libre de restituer ou non la cloison de fermeture des balcons, conformément à l'autorisation de 2006. Après avoir rappelé que le projet n'était pas conforme à la zone agricole, elle a analysé la possibilité de délivrer une autorisation dérogatoire au sens des articles 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) ainsi que 42 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1). En substance, elle a estimé que le projet ne dépassait pas les limites chiffrées prévues à l'article 42

OAT mais qu'il contrevenait à l'article 24c al. 5 LAT qui imposait de respecter les exigences majeures de l'aménagement du territoire et partant, les exigences découlant des distances à la limite, en tant qu'il revenait à utiliser de manière plus intensive un périmètre sis en sous-distance par rapport à la limite et qu'il devait s'apprécier compte tenu de l'état du bâtiment à la date de référence, soit le 1^{er} juillet 1972. Elle a par conséquent admis, sur ce point, les deux oppositions formulées dans le cadre de la mise à l'enquête publique.

D. Le 22 juin 2020, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de la décision du 23 avril 2020 en prenant les conclusions suivantes :

« Préalablement:

1. L'effet suspensif est accordé au présent recours, en tant que ce dernier conteste l'ordre de remise en état de la façade Nord du chalet de X _____ contenu dans la décision de la Commission cantonale des constructions du 19 mai 2020.

Principalement:

1. La décision de la Commission cantonale des constructions du 19 mai 2020, en tant qu'elle concerne l'ordre de remise en état de la façade Nord du chalet de X _____, est réformée en ce sens que dit ordre est annulé et que les plans approuvés le 23 avril 2020 le sont sans les corrections de la Commission cantonale des constructions.

Subsidiairement:

2. La décision de la Commission cantonale des constructions du 19 mai 2020, en tant qu'elle concerne l'ordre de remise en état de la façade Non du chalet de X _____, est partiellement annulée et renvoyée à l'Autorité inférieure pour nouvel examen et décision dans le sens des considérants.

En tout état de cause:

3. Les frais de procédure sont mis à la charge de l'Etat qui versera en outre une équitable indemnité à X _____ à titre de dépens. »

A l'appui de son recours, X _____ s'est d'abord plaint, sous l'angle formel, d'une violation de son droit d'être entendu, en raison de l'absence de traitement du grief d'égalité dans l'illégalité qu'il avait soulevé. Il a ensuite reproché à l'autorité intimée d'avoir considéré que la modification de son chalet, sur son côté nord, violait les règles qualitatives fixées par les articles 24c LAT et 42 OAT, alors qu'en 2006, elle avait elle-même reconnu que la fermeture du balcon ne représentait qu'un impact négligeable sur un site déjà largement constitué de résidences secondaires. Par ailleurs, la décision de 2006 ne précisait pas que les balcons fermés devaient être affectés à un usage secondaire. Enfin, X _____ a estimé pouvoir prétendre à l'égalité dans l'illégalité, dans la mesure où il ressortait de façon manifeste que le hameau de B _____ était truffé de constructions illicites et qu'il avait démontré que plusieurs transformations

avaient été opérées sur des fonds voisins au-delà des autorisations de construire accordées, voire même purement et simplement sans aucune mise à l'enquête.

Le 30 juillet 2020, la commune de C _____ a transmis au Service administratif et juridique de la Chancellerie d'Etat, organe en charge de l'instruction du recours, le dossier en sa possession. Elle s'en est remise à la justice sur le sort du recours.

Le 27 août 2020, la CCC a transmis le dossier de la cause et proposé le rejet du recours sous suite de frais et sans allocation de dépens en renvoyant à l'argumentation contenue dans sa décision. S'agissant du grief de non-respect du principe d'égalité de traitement, elle a rappelé que le principe de la légalité de l'activité administrative prévalait sur celui de l'égalité de traitement et que les prétendues irrégularités évoquées sur les parcelles voisines (n^{os} xx3 et xx2) ne sauraient être considérées comme semblables à la transformation litigieuse, des travaux ayant en outre été autorisés en janvier 2005 et mars 2006 sur la parcelle n° xx2.

Se déterminant le 18 septembre 2020, Y _____ a estimé que la CCC s'était déterminée de manière circonstanciée sur la question de l'égalité dans l'illégalité le 19 décembre 2019 et qu'un manquement putatif à ce droit pouvait être réparé devant l'autorité de recours. Il a considéré que c'était à bon droit que la CCC avait retenu que le projet contrevenait à l'article 25c (recte : 24c) al. 5 LAT qui imposait de respecter les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Quant à l'application du principe d'égalité dans l'illégalité, il a relevé qu'une importance plus grande devait être accordée au principe de la légalité dans certains domaines du droit et qu'il en allait ainsi de l'aménagement du territoire, en particulier lorsque les intérêts dignes de protection des voisins étaient en cause. Par ailleurs, X _____ n'avait pas démontré que des transformations avaient été opérées au-delà des autorisations de construire délivrées, ni qu'il s'agissait d'une pratique constante de l'administration. Il a conclu au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, sous suite de frais et dépens.

Répliquant le 30 octobre 2020, X _____ a maintenu ses conclusions et repris, pour l'essentiel, les griefs déjà allégués dans son recours et en particulier insisté sur la nécessité de donner suite à sa requête tendant à l'édition, par l'autorité intimée, de l'ensemble des dossiers d'autorisation de construire concernant les parcelles voisines n^{os} xx3 et xx2 ainsi que d'organiser une inspection des lieux, afin de juger du grief d'égalité dans l'illégalité, à défaut de quoi il en résulterait une violation manifeste de son droit d'être entendu. Quant à Y _____, son chalet ne disposait d'aucune fenêtre ni

ouverture du côté de la façade litigieuse et sa « prétendue terrasse » au nord n'en était pas une, de sorte que les nuisances qu'il alléguait étaient douteuses.

Le 30 novembre 2020, la commune de C _____ a une nouvelle fois déclaré s'en remettre à justice concernant le sort du recours. Par écriture du 9 décembre 2020, Y _____ a également confirmé sa position.

Le 14 janvier 2021, la CCC a exposé que de son point de vue, les moyens de preuve requis n'avaient aucune utilité, dès lors que les cas situés sur les parcelles voisines (parcelles n^{os} xx3 et xx2) ne sauraient être considérés comme semblables à la transformation litigieuse. S'agissant de la parcelle n° xx2, elle indiquait qu'il était question d'une transformation du rez inférieur du bâtiment et de la réalisation d'aménagements extérieurs, travaux ayant été autorisés respectivement en janvier 2005 et mars 2006, soit il y a plus de dix ans. En ce qui concernait la parcelle n° xx3, la CCC a précisé que les travaux avaient consisté dans l'aménagement du sous-sol, le percement de fenêtres, ainsi que la rénovation d'un bûcher et l'aménagement d'un escalier. Elle a précisé qu'une procédure de police des constructions avait été introduite s'agissant de la rénovation du bûcher et l'aménagement d'un couvert couvrant l'escalier, le couvert devant être démoli.

Le 19 janvier 2021, X _____ a estimé que les explications de la CCC relatives aux parcelles voisines n'avaient rien à voir avec les travaux dénoncés et que, sur le vu du nombre d'indices versés en cause à ce propos, le Conseil d'Etat ne saurait renoncer par une appréciation anticipée des preuves à la production, par la CCC, de l'intégralité de ses dossiers relatifs à l'ensemble des constructions autorisées sur les parcelles n^{os} xx3 et xx2 et à la mise en œuvre d'une inspection des lieux.

E. Par décision du 12 mai 2021, notifiée le 19 suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif du 22 juin 2020. Après avoir écarté les moyens de preuve sollicités par appréciation anticipée de leur utilité, il a rejeté le grief de violation du droit d'être entendu, le grief d'égalité dans l'illégalité ayant été expressément mentionné dans la décision de la CCC et cette dernière y ayant répondu dans sa détermination du 19 décembre 2019. X _____ était dès lors à même de comprendre que l'autorité n'entendait pas donner suite à ce motif. S'agissant de l'application de l'article 24c LAT et de la préservation de l'identité du bâtiment, le Conseil d'Etat a estimé que, par rapport à son état d'origine, la CCC n'aurait jamais autorisé le déplacement de la façade nord. L'on ne pouvait pas non plus retenir que le projet ne changerait rien à la situation autorisée en 2006, étant donné que l'autorisation accordée à cette époque concernait la fermeture des balcons et non l'agrandissement du chalet ou le déplacement de la façade nord. A cela s'ajoutait que

l'on ne saurait considérer que le projet n'avait pas d'incidence sur la distance à la limite, puisqu'une surface délimitée, précédemment affectée à l'usage de balcon, devait être intégralement englobée dans la surface habitable du chalet, moyennant la suppression de la façade nord originelle. Cela impliquait une utilisation plus intensive d'un espace déjà extrêmement proche de la parcelle adjacente, aggravant une situation de non-conformité aux limites avec le fonds voisin. Finalement, le Conseil d'Etat a retenu que les conditions d'application du principe d'égalité dans l'illégalité n'étaient pas remplies.

F. Le 21 juin 2021, X _____ a formé céans un recours de droit administratif contre ce prononcé, en prenant les conclusions suivantes :

« *Préalablement:*

1. Le recours a effet suspensif limité à l'ordre de remise en état concernant la façade nord et à la restitution de la paroi intérieure conformément au chiffre 3.2 de la décision du 23 avril 2020 de la CCC.

Principalement:

2. Le recours est admis.
3. La décision du Conseil d'Etat du 12 mai 2021 est réformée en ce sens que l'ordre de remise en état du 23 avril 2020 est annulé et que les plans approuvés le sont sans les corrections de la Commission cantonale des constructions.

Subsidiairement:

4. Le recours est admis.
5. La décision du Conseil d'Etat du 12 mai 2021 est annulée et la cause renvoyée à l'autorité administrative pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

En tout état de cause:

6. Les frais de procédure et de jugement sont mis à la charge de l'Etat du Valais qui versera en outre une équitable indemnité à X _____ pour ses dépens. »

En substance, il a d'abord invoqué une violation des articles 24c LAT et 42 OAT du point de vue du maintien de l'identité du bâtiment, au motif que, dans la décision autorisant la fermeture des balcons en 2006, la CCC avait retenu que, malgré cette modification, l'identité du bâtiment était maintenue et que celle-ci n'avait que peu d'incidence sur un site déjà passablement transformé en hameau de résidences secondaires. Le Conseil d'Etat ne pouvait donc pas soutenir dans sa décision du 12 mai 2021 que la CCC n'aurait jamais admis un tel agrandissement. Etant donné que le projet actuel conservait la même façade, la même esthétique et les mêmes dimensions que ce qui avait été autorisé en 2006, l'identité globale était préservée. Dans un deuxième grief, X _____ a soulevé une violation des articles 24c LAT et 42 OAT sous l'angle des règles en matière de distance à la limite, estimant qu'il n'y avait aucune aggravation de

la sous-distance, étant donné que la fermeture des balcons en 2006 avait déjà déplacé la façade à partir de laquelle la distance devait se calculer. Suivant ce même raisonnement, il a encore argué d'une violation de l'article 7 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1) relatif à la distance à la limite et la distance entre bâtiments. Dans un dernier grief, il s'est plaint d'une violation de son droit être entendu, reprochant à l'autorité intimée d'avoir éludé totalement son grief d'égalité dans l'illégalité.

Par courrier du 9 août 2021, le Service des constructions de la commune de D _____ a déclaré s'en remettre à justice sur le sort du recours du 21 juin 2021.

Le 12 août 2021, la CCC a proposé le rejet du recours, en précisant qu'elle ne s'opposait pas à la conclusion n° 1 du recours visant à la limitation de l'effet suspensif à l'ordre de remise en état. Le Conseil d'Etat a fait de même le 25 août 2021, en se référant aux motifs développés dans sa décision, et a déposé le dossier de la cause.

Le 8 septembre 2021, Y _____ a conclu au rejet du recours sous suite de frais et dépens, estimant que la décision du Conseil d'Etat ne prêtait pas le flanc à la critique.

Le 16 septembre 2021, la CCC a transmis à la Cour de céans la demande de X _____ visant à lui délivrer un formulaire d'annonce de début des travaux s'agissant de l'autorisation de construire partielle.

Par courrier du 20 septembre 2021, la Cour de céans a indiqué que cette requête ne ressortissait pas de sa compétence et qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur « les travaux extérieurs sur les façades autorisées », puisque ces derniers ne faisaient pas l'objet du recours pendant.

Le 23 septembre 2021, X _____ a confirmé sa position et ses conclusions quant aux griefs développés dans son recours du 21 juin 2021.

Z _____ ne s'est pas déterminé sur le recours du 21 juin 2021.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA] ; RS/VS 172.6). X _____, destinataire de l'autorisation de construire partielle (régularisation) avec ordre de remise en état de la façade nord du 23 avril 2020, dispose en particulier d'un intérêt digne de protection à contester la décision du Conseil d'Etat qui a confirmé ce prononcé (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA).

2. Le Conseil d'Etat a déposé céans le dossier complet de la cause, lequel contenait les documents produits par l'administration communale de D _____ et par la CCC, de sorte que la demande du recourant en ce sens est satisfaites (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

3. Dans un dernier grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, compte tenu de son caractère formel, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu en lien avec une motivation insuffisante du refus de le faire bénéficier du principe de l'égalité dans l'illégalité. A bien lire le recourant, ce dernier semble se plaindre tant de l'absence de traitement de cette problématique par la CCC que d'une insuffisance de motivation du Conseil d'Etat quant à une violation du droit d'être entendu par la CCC sur cette question.

3.1. Selon la jurisprudence (ATF 142 II 154 consid. 4.2), l'autorité qui ne traite pas un grief relevant de sa compétence, motivé de façon suffisante et pertinent pour l'issue du litige, commet un déni de justice formel proscrit par l'article 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). De même, la jurisprudence a déduit de l'article 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 142 I 135 consid. 2.1). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 145 IV 99 consid. 3.1). La motivation peut par ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1). Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

3.2. En l'espèce, le recourant a d'abord invoqué le grief relatif à l'égalité dans l'illégalité devant la CCC, laquelle lui a répondu, le 19 décembre 2019, que « le cas soulevé par les photographies jointes en annexe 2 de [son] courrier du [31 juillet 2019 avait] fait l'objet d'une autorisation formelle de construire délivrée le [13 janvier 2017] par la CCC [...] et que les travaux effectués [avaient] fait l'objet d'un contrôle final ». Dans sa détermination suivante du 6 mars 2020, le recourant a maintenu ce grief, ce dont la CCC a pris acte en page 3 de la décision du 23 avril 2020. Dans son recours auprès du Conseil d'Etat, le recourant a, une nouvelle fois, évoqué le principe de l'égalité dans l'illégalité, en sus de reprocher à la CCC d'avoir édulcoré le traitement de ce grief. Les parties se sont prononcées sur cette question les 18 septembre 2020 et 30 octobre 2020. Le 14 janvier 2021, la CCC a expliqué que les cas situés sur les parcelles voisines n'étaient pas semblables à la transformation litigieuse et avaient fait l'objet de procédures d'autorisation de construire, respectivement pour l'une d'elles, d'une procédure de police des constructions. Le recourant a contesté ces explications le 19 janvier 2021.

Dans sa décision du 12 mai 2021, le Conseil d'Etat a consacré le considérant 3 de sa décision au grief de violation du droit d'être entendu soulevé par le recourant, retenant que le principe de l'égalité dans l'illégalité avait fait l'objet d'une discussion entre ce dernier et l'autorité et que le recourant avait été à même de comprendre qu'elle ne comptait pas le mettre au bénéfice de ce principe. Le Conseil d'Etat s'est, par ailleurs, penché expressément sur ce grief au considérant 5 et est arrivé à la conclusion, au terme d'une subsomption de près d'une demi-page, que les conditions d'application de ce principe n'étaient pas remplies (cf. consid. 5.2 de la décision du 12 mai 2021).

Eu égard à ce qui précède, le grief soulevé par le recourant a bel et bien fait l'objet d'un examen et d'un refus motivé. Si celui-ci n'était pas d'accord avec l'appréciation de l'autorité précédente sur ce point, il convenait de l'attaquer sous l'angle matériel et non seulement sous l'angle formel de la violation du droit d'être entendu. Le recourant ne requiert toutefois plus les dossiers d'autorisations de construire des chalets voisins, ni n'invoque l'application du principe de l'égalité dans l'illégalité devant la Cour de céans. Partant, le grief doit être rejeté.

4. Dans un autre grief, le recourant se plaint d'une violation des articles 24c LAT et 42 OAT, estimant que l'identité du bâtiment avait été préservée dans le projet de transformation litigieux, étant donné que ce dernier conservait la même façade, la même esthétique et les mêmes dimensions que ce qui avait été autorisé en 2006.

4.1. A teneur de l'article 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5). Le champ d'application de l'article 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT).

Aux termes de l'article 42 al. 1 OAT, une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel, sous réserve des améliorations d'ordre esthétique. Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (art. 42 al. 2 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 7.4 ; Rudolf Muggli, in : Heinz Aemisegger et al. [édit.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, n. 17 ss ad art. 24c LAT).

La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances (art. 42 al. 3 OAT). Tel est le cas lorsque la modification projetée sauvegarde dans ses traits essentiels les dimensions ainsi que l'apparence extérieure du bâtiment et qu'elle n'entraîne pas d'effets nouveaux notables sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. La transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant de l'ouvrage (ATF 127 II 215 consid. 3a ; 123 II 256 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.2). Elle doit en particulier respecter les limites chiffrées fixées

par l'article 42 al. 3 let. a et b OAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.1).

La protection de la situation acquise instituée par les articles 24c et 24d LAT ne s'étend pas aux bâtiments en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler ; il ne faut en effet pas que de tels bâtiments puissent être transformés en constructions nouvelles. La garantie de la propriété ne confère au surplus aucun droit à réutiliser à des fins de construction un emplacement où ont déjà été érigés des ouvrages ou à conserver au-delà de sa durée de vie un ouvrage convenablement entretenu. En effet, pour qu'un bâtiment d'habitation puisse être utilisé conformément à sa destination, il faut, entre autres, que les structures porteuses, les sols et le toit soient en majeure partie intacts (ATF 147 II 465 consid. 4.2.1 et 4.2.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_617/2019 précité consid. 5.1 ; 1C_589/2017 du 16 novembre 2018 consid. 2.1 ; 1C_207/2015 du 9 septembre 2015 consid. 4.2 et 1C_215/2012 du 30 octobre 2012 consid. 2.1).

Pour que l'identité de la construction soit respectée, il faut que son volume, son aspect extérieur et sa destination restent largement identiques et que ne soit générée aucune incidence nouvelle accrue sur l'affectation de la zone, l'équipement et l'environnement ; les transformations doivent être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (ATF 132 II 21 consid. 7.1.1 ; Office fédéral du développement territorial [ODT], Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Berne 2001, chapitre I, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, ch. 2.4.4 p. 44). Il n'est pas exigé que l'ancien et le nouveau soient tout à fait semblables ; l'identité se réfère aux traits essentiels de la construction, c'est-à-dire dans toutes ses caractéristiques importantes du point de vue de l'aménagement du territoire (arrêts du Tribunal fédéral 1C_617/2019 précité consid. 5.1 et 1C_312/2016 du 3 avril 2017 consid. 3.1). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (art. 24c al. 4 LAT). Des améliorations de nature esthétique sont admissibles (art. 42 al. 1 OAT). Pour déterminer si l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel, on considèrera notamment l'agrandissement de la surface utilisée, les modifications du volume construit, les changements d'affectation et les transformations à l'intérieur du volume construit, les modifications de l'aspect extérieur, les extensions des équipements, mais aussi les améliorations du confort et les frais de transformation en comparaison avec la valeur du bâtiment en tant que tel (ODT, *op. cit.*, chapitre I, ch. 2.4.4 p. 45). La notion d'identité montre en outre que des transformations partielles

peuvent être effectuées d'un coup ou par étapes pour autant que leur somme reste en deçà de la limite supérieure fixée par la loi, à savoir du point où l'identité de l'installation dans son ensemble n'est plus respectée (Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 28 ad art. 24c LAT).

Le but du respect de l'identité du bâtiment, ou l'amélioration esthétique de ce dernier, ne tend pas à assurer une harmonie avec les constructions voisines mais se rapporte avant tout aux éléments d'architecture essentiels qui caractérisent l'ouvrage en cause (arrêt du Tribunal fédéral 1C_335/2012 du 19 mars 2013 consid. 5.2).

4.2. En l'espèce, après plusieurs modifications, le SDT a constaté, le 28 janvier 2019, que les derniers plans déposés respectaient les limites chiffrées fixées par l'article 42 al. 3 let. a et b OAT. Il a cependant laissé la question du respect de l'identité d'origine ouverte. A cet égard, il y a incontestablement lieu d'admettre, avec le Conseil d'Etat, que, en comparaison avec l'état de référence au 1^{er} juillet 1972, l'intégration complète des balcons dans la surface habitable par le déplacement de la façade nord entraîne non seulement une modification notable des volumes, des dimensions et de l'apparence extérieure du bâtiment, mais également de l'enveloppe thermique et de l'affectation de cet espace, puisqu'il n'était pas prévu, à l'origine, comme pièce d'habitation.

L'autorisation délivrée en 2006 a, certes, permis la fermeture des balcons, si bien que l'aspect extérieur a déjà subi une transformation non négligeable. Néanmoins, selon la jurisprudence, les terrasses, qu'elles soient vitrées ou équipées d'une isolation phonique, se situent en dehors de l'enveloppe thermique du bâtiment (arrêt du Tribunal fédéral 1C_581/2014 du 23 juin 2015 consid. 2.2 ; ACDP A1 08 18 du 8 mai 2008 consid. 3d [confirmé par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_269/2008 du 25 novembre 2008] et A1 12 160 du 19 avril 2013 consid. 23.3). De plus, si des transformations partielles peuvent être effectuées en plusieurs étapes, leur somme doit rester en deçà du point où l'identité du bâtiment dans son ensemble n'est plus respectée. Ainsi, la Cour de céans estime que la démolition pure et simple de la façade nord d'origine et l'agrandissement de l'enveloppe thermique jusqu'au droit de l'ancien balcon modifient de manière trop conséquente l'identité du chalet, compte tenu des autres transformations déjà autorisées depuis son état de référence. A cela s'ajoute que la modification projetée ne vise pas une meilleure intégration dans le paysage ou une amélioration de l'esthétique du bâtiment, ce que le recourant n'allègue d'ailleurs pas.

En outre, la fermeture des balcons autorisées en 2006 est discutable du point de vue de l'aménagement du territoire, ce d'autant plus que l'autorité avait été mise devant le fait accompli. Toutefois, étant donné que la présente procédure n'a pas pour objet le contrôle

de la légalité et de l'opportunité de cette autorisation, la Cour de céans se rallie à la solution proposée par la CCC de laisser le choix au recourant de reconstruire ou non la fine cloison de fermeture présente sur les plans approuvés à la suite de la procédure de régularisation de 2006.

4.3 Cela étant, c'est à bon droit que les autorités précédentes ont retenu qu'une autorisation subséquente fondée sur l'article 24c LAT était exclue quant à la modification de la façade nord. Le grief est par conséquent rejeté.

5. Les considérations qui précèdent scellent le sort du recours, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner le grief lié à une éventuelle aggravation de la non-conformité à la distance à la limite. En effet, dans la mesure où les conditions d'une autorisation dérogatoire au sens de l'article 24c LAT ne sont pas remplies (cf. considérant *supra*), le recourant ne pourrait de toute manière pas obtenir gain de cause.

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

7.1. Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant (art. 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), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

7.2. Y _____, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Sur le vu du travail réalisé par Me Guillaume Grand devant la Cour de céans, qui a consisté principalement en la rédaction de la détermination du 8 septembre 2021 (1 page), ses dépens sont fixés (TVA et débours compris) à 1100 fr. (cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1 et 39 LTar). En revanche, il n'est pas alloué de dépens à la commune de D _____, qui n'a pas invoqué de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant les dépens aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 20 96 du 9 février 2021 consid. 5.2), ni à Z _____ qui n'a pas pris de conclusion en ce sens.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. X _____ versera à Y _____, 1100 fr. pour ses dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Maël Fabien Loretan, avocat à Martigny, pour le recourant, à Maître Guillaume Grand, avocat à Sion, pour Y _____, à Z _____, à l'administration communale du D _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 10 mai 2022