

A1 21 179

**ARRÊT DU 9 MAI 2022**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner et Jean-Baptiste Fournier, juges, Maéva Zuchuat, greffière *ad hoc* ;

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourante, représentée par Maître Xavier Wenger, avocat, 1920 Martigny

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, 1951 Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE Y** \_\_\_\_\_, et **ASSOCIATION Z** \_\_\_\_\_, tiers concerné

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 26 juillet 2021

## Faits et procédure

**A.** La commune de Y \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n° x1, folio n° y1 de son territoire, au lieu dit « A \_\_\_\_\_ », en zone extension village selon l'article 80 du règlement des constructions et de zones, homologué le 19 décembre 2001 par le Conseil d'Etat (ci-après : RCCZ).

L'association Z \_\_\_\_\_ a déposé, le 26 novembre 2018, une demande d'autorisation de construire sur la parcelle n° x1, pour l'aménagement de jardins partagés avec abri, pergola, serres et étangs auprès du Secrétariat cantonal des constructions (ci après : SeCC).

A la suite de sa séance du 4 juin 2019, la commune de Y \_\_\_\_\_, propriétaire de la parcelle, a donné son accord à la demande d'autorisation de construire, par courrier du 13 juin 2019.

Ladite demande a été mise à l'enquête publique dans le Bulletin officiel n° xxx du xxx.

En date du 15 octobre 2019, X \_\_\_\_\_, propriétaire de la parcelle voisine n° x2 et de la parcelle n° x3, jouxtant la parcelle concernée s'est opposée à ladite enquête publique.

Le SeCC a procédé à la consultation cantonale en demandant l'avis des services spécialisés.

La majorité des services ont préavisé positivement le projet, notamment le Service des forêts, des cours d'eau et du paysage, le 18 janvier 2019, le Service du développement territorial (ci-après : SDT), le 8 février 2019, le Service de l'environnement, les 30 avril et 2 août 2019, et l'Office cantonal du feu, le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Certains l'ont fait avec recommandations, charges et conditions, en particulier, le SDT, lequel a confirmé que le projet mentionné se situait en zone à bâtir « zone extension village » selon les articles 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) et 21 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1), et qu'il n'allait, de son point de vue, pas à l'encontre des buts de cette zone. Le Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement a relevé, le 27 août 2019, que le projet devait être implanté en zone à bâtir et non en zone agricole, car ce type de construction n'entraîne pas dans le champs d'application de l'article 16a LAT.

**B.** A la suite de sa séance du 5 septembre 2019, la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC) a accordé l'autorisation de construire sollicitée, par décision du 6 septembre 2019, sous réserves et conditions.

Dans son argumentation, la CCC a retenu que la construction n'était pas complètement conforme à l'affectation de la zone à bâtir telle que légalement définie par l'article 15 LAT, car le projet se situait en zone extension village (art. 80 RCCZ). Or, il n'apparaissait pas que des intérêts publics ou privés prépondérants des voisins puissent s'opposer à l'implantation du projet à l'endroit prévu. Dès lors, une dérogation pouvait être octroyée au sens des articles 6 de la loi sur les constructions du Valais (LC ; RS/VS 705.1) et 23 LAT.

Concernant l'opposition de X \_\_\_\_\_, la CCC a relevé que le projet n'était pas susceptible de provoquer des nuisances sonores ou la recrudescence de vermines. Elle a également constaté que les représentants de la commune de Y \_\_\_\_\_ avaient valablement signé le formulaire de demande d'autorisation de construire et que la procédure ayant conduit à la mise à disposition du terrain avait été correcte. La CCC a encore estimé que le projet poursuivait un but écologique et social, de sorte que son emplacement au centre du village semblait judicieux. Finalement, elle a considéré qu'au vu de la taille restreinte de la parcelle, il apparaissait que le travail serait effectué à la main, sans utilisation de moyens mécaniques conséquents comme s'en plaignait X \_\_\_\_\_. S'agissant de l'accès piéton, la CCC a rappelé que le chemin piéton desservant le n° x1 débouchait directement dans un parking. Dès lors, rien ne laissait entendre que le chemin sis au sud de la parcelle puisse être plus aisé pour l'accès à pied. Partant, elle a relevé que la parcelle était suffisamment desservie. La CCC a également posé comme condition que la parcelle n° x1 subisse un changement de zone afin que l'autorisation de construire délivrée puisse valablement être utilisée.

**C.** Le 15 octobre 2019, X \_\_\_\_\_ a interjeté recours contre ladite décision auprès du Conseil d'Etat, en concluant à son annulation et au renvoi du dossier à la CCC pour nouvelle décision, sous suite de frais et dépens (CE CHE xxx-19).

En substance, elle a estimé que vu la non-conformité du projet à la zone et l'absence de circonstances « exceptionnelles » et de « motifs importants », l'installation de jardins, étangs et serres en plein cœur du village de Y \_\_\_\_\_ ne respectait pas les conditions posées par la loi. Elle a, ensuite, argué que la parcelle n'était pas suffisamment desservie et que la CCC minimisait le problème. Elle a également fait valoir que la CCC avait procédé à une mauvaise pesée des intérêts, en ce sens que le projet se situait directement à côté de sa propriété et sous ses fenêtres, et qu'elle subirait, en conséquence, toutes sortes de nuisances sonores ou olfactives. Dès lors, il existait un risque de propagation de vermines et d'animaux de même genre. En outre,

la CCC n'a pas tenu compte des nuisances sonores déjà présente (école enfantine et UAPE) et qu'en fait un tel projet pouvait être réalisé ailleurs qu'en zone d'habitation. Finalement, elle a considéré que le but écologique et social ne pouvait prévaloir sur les nuisances concrètes d'un tel projet et a argué que la réponse de la CCC face à la validité de la décision communale était insuffisante.

Dans ses observations du 26 novembre 2019, la commune de Y \_\_\_\_\_ (ci-après : la commune) a indiqué que le conseil communal, lors de sa séance du 19 novembre 2019, ne souhaitait pas modifier l'affectation de zone actuelle de la parcelle n° x1 dans son futur plan d'affectation des zones. Partant, le projet ne pouvait pas être réalisé à cet emplacement. Dans son courrier du 8 février 2021, la commune a relevé ne pas avoir une nouvelle parcelle à disposition de l'association Z \_\_\_\_\_.

Par décision du 22 mars 2021, la CCC a rendu, à la suite de sa séance du 18 mars 2021, une autorisation de construire complémentaire. Après un nouvel examen de la décision attaquée et prise en compte de l'écriture du 26 novembre 2019 de la commune, la CCC a modifié, en séance du 18 mars 2021, sa décision du 5 septembre 2019, en ce sens que la condition relative au changement de zone de la parcelle n° [x1] était supprimée, les autres conditions y relatives demeurant entièrement valables.

Par courrier du 20 avril 2021, X \_\_\_\_\_ a confirmé maintenir son recours du 15 octobre 2019. Elle a toutefois déposé un nouveau recours auprès du Conseil d'Etat contre la décision complémentaire précitée, concluant à son annulation, en ce sens que le dossier soit renvoyé auprès de la CCC pour nouvelle décision, sous suite de frais et dépens (CE CHE xxx-21). En substance, elle a repris les motifs de son recours du 15 octobre 2019. Elle a toutefois relevé que si la CCC avait décidé, le 5 septembre 2019, d'autoriser le projet à la condition *sine qua non* que le secteur devait être mis en zone adéquate, cela signifiait que la zone actuelle n'était pas adéquate pour ledit projet et qu'une dérogation n'était dès lors pas possible.

**D.** Par décision du 26 juillet 2021, le Conseil d'Etat a joint les causes (CE CHE xxx-19 et CE CHE xxx-21) et a rejeté les recours interjetés par X \_\_\_\_\_, sous suite de frais et dépens.

Dans sa motivation, s'agissant du premier grief de X \_\_\_\_\_, le Conseil d'Etat a tout d'abord rappelé que l'ensemble des services consultés avaient préavisé positivement le projet en cause, notamment le SDT qui a estimé qu'il n'allait pas à l'encontre des buts de la zone extension village tels que décrits dans le RCCZ. Ensuite, le Conseil d'Etat a relevé que le projet n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole au sens de

l'article 16a LAT, dès lors il devait être implanté en zone à bâtir. Enfin, il ressortait du dossier que ledit projet visait un but social, ce notamment en raison du fait que le jardin permettrait d'accéder au lieu et d'enseigner les bases de l'agriculture à tout membre de l'association Z \_\_\_\_\_, ainsi qu'un but écologique, à savoir le développement de la biodiversité au centre du village par la plantation d'arbres et arbustes, la création de cultures et de divers points d'eau. Partant, selon le Conseil d'Etat, l'implantation d'un tel projet en zone à bâtir (extension du village) était justifiée par des motifs importants au sens de l'article 6 LC, à savoir, selon l'Office fédéral de l'environnement (ci-après : OFEV), la nécessité d'augmenter les surfaces consacrées à la biodiversité pour freiner la disparition persistante d'insectes dans le milieu bâti. S'agissant des intérêts privés invoqués par X \_\_\_\_\_, le Conseil d'Etat a considéré qu'ils n'étaient pas lésés par la construction projetée. En effet, d'une part, concernant la problématique du bruit, le Service de l'environnement avait préavisé positivement le projet en confirmant le respect des exigences légales, d'autre part, X \_\_\_\_\_ n'avait apporté aucune preuve s'agissant de ses craintes d'augmentation et de propagation de vermines et d'animaux en tous genres. Partant, le Conseil d'Etat a considéré que l'exception au principe de la conformité de zone avait été accordée sur la base de motifs importants et que la pesée des intérêts effectuée par la CCC avait pris en compte l'ensemble des intérêts privés et publics en cause.

Concernant le second grief de X \_\_\_\_\_, le Conseil d'Etat a relevé que deux accès étaient présents sur la parcelle n° x1 (un accès engazonné pédestre et un accès carrossable en matériau compacté et sablé local) et qu'il ne ressortait pas du projet que des véhicules motorisés seraient nécessaires à l'entretien de la serre. Ainsi, force était de constater que le terrain était suffisamment équipé.

Finalement, s'agissant du dernier grief de X \_\_\_\_\_, le Conseil d'Etat a constaté qu'elle n'avait soulevé aucun élément formel permettant de mettre en doute la légitimité de la double signature apposée sur la demande d'autorisation de construire. Au contraire, elle n'avait fait que relever les aspects pécuniaires liés à la potentielle perte de revenus pour la commune, estimant implicitement que la décision était inopportune. Or, il ne ressortait pas du dossier que la décision aurait été motivée de façon incompréhensible, se serait écartée sans motifs des principes liés à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement, aurait négligé des éléments juridiquement importants, aurait violé l'égalité de traitement ou encore aurait été choquante dans son résultat. Partant, selon le Conseil d'Etat, c'était à bon droit que la CCC n'avait pas remis en cause la décision communale.

E. Le 25 août 2021, X \_\_\_\_\_ a formé un recours de droit administratif, concluant, sous suite de frais et dépens, préliminairement, à ce qu'une vision locale soit ordonnée et à ce que la commune de Y \_\_\_\_\_ soit astreinte à produire toutes les pièces démontrant le processus de décision d'admission du projet de l'association Z \_\_\_\_\_, puis, principalement, à la réforme de la décision du 26 juillet 2021, en ce sens que l'autorisation de construire déposée par l'association Z \_\_\_\_\_ soit refusée, et, subsidiairement, à l'annulation de ladite décision en ce sens que le dossier soit renvoyé au Conseil d'Etat pour nouvelle décision.

Dans son argumentation, X \_\_\_\_\_ a, tout d'abord, invoqué, sur le plan formel, une violation de son droit d'être entendu, d'une part, car le Conseil d'Etat avait refusé d'effectuer la vision locale demandée, et, d'autre part, car il n'avait pas entrepris de démarches auprès de la commune de Y \_\_\_\_\_ pour vérifier la validité des décisions prises en son sein. A son sens, en se rendant sur place, le Conseil d'Etat aurait pu constater, qu'en réalité, la parcelle n° x1 n'était pas desservie par un accès suffisant comme l'exige la loi et que ses fenêtres se trouvaient directement au-dessus du projet envisagé. Partant, X \_\_\_\_\_ a aussi demandé à la Cour de céans de réparer ces vices.

Sur le plan matériel, X \_\_\_\_\_ a invoqué dans un premier grief la violation des articles 23 LAT et 6 alinéa 1 LC. A son sens, les motifs importants relevés par le Conseil d'Etat pouvaient, certes, être considérés comme importants mais non justifier une dérogation au sens des articles précités, puisque de tels espaces pouvaient être aménagés ailleurs et à proximité des villages. En outre, elle a relevé que le Conseil d'Etat n'avait procédé à aucune pesée des intérêts entre ses propres intérêts privés, les intérêts de la commune de Y \_\_\_\_\_ et ceux de l'association Z \_\_\_\_\_. En effet, il était évident que ses intérêts privés seraient lésés, puisque l'utilisation de la parcelle n° x1 entraînerait inévitablement des nuisances sonores supplémentaires à celles déjà existantes (école enfantine et UAPE), ainsi que des nuisances olfactives dues aux espaces prévus dans le projet (pergola, serres, étangs). Dès lors, X \_\_\_\_\_ a contesté que le but écologique et social, général et abstrait, puisse prévaloir sur les nuisances concrètes qu'un tel projet engendrerait.

Finalement, X \_\_\_\_\_ a invoqué une violation de l'article 22 LAT, la parcelle n° x1 n'étant pas suffisamment desservie en terme d'accès. En effet, l'accès actuel à travers les parcelles n° x4 et n° x5 serait, à son sens, compliqué. Il serait donc certain que les usages dudit projet emprunteraient l'espace ouvert des parcelles n° x2, n° x6, n° x7 et

n° x8, interdisant tout passage à pied. Ainsi, la condition du « terrain équipé » ferait défaut.

Par courrier du 22 septembre 2021, la commune de Y \_\_\_\_\_ a indiqué que le Conseil communal, lors de sa séance du 14 septembre 2021, avait décidé de renoncer à se déterminer sur le recours du 25 août 2021.

Le 22 septembre 2021, le Conseil d'Etat a remis les dossiers de l'affaire et a conclu au rejet du recours sous suite de frais et dépens, tout en renvoyant à son argumentation contenue dans sa décision du 26 juillet 2021. Il a également relevé que la CCC avait renoncé à se déterminer et conclu au rejet du recours sous suite de frais et dépens par courrier du 13 septembre 2021.

Le 5 octobre 2021, la Cour de céans a fixé à X \_\_\_\_\_ un délai pour présenter d'éventuelles remarques complémentaires. Elle n'a toutefois pas fait usage de cette faculté.

### **Considérant en droit**

**1.1** A qualité pour recourir céans quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, ou toute autre personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir. En revanche, n'a pas qualité pour recourir celui qui a négligé d'agir devant une instance inférieure alors qu'il en avait la possibilité (art. 44 al. 1 et 2 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA).

Destinataire de la décision du Conseil d'Etat qui rejette son recours administratif, X \_\_\_\_\_ est spécialement touchée par ce prononcé et a, en principe, un intérêt digne de protection à en faire vérifier la régularité au sens de l'article 44 alinéa 2 LPJA. En outre, elle est propriétaire de la parcelle en face de celle sur laquelle la construction litigieuse doit être érigée et se trouve, à ce titre, particulièrement atteinte par la décision attaquée, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur son recours (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_122/2017 du 13 février 2018 consid. 1).

**1.2** Pour le reste, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA). Il convient donc d'entrer en matière.

**2.** A titre de moyen de preuve, la recourante a requis l'édition de l'intégralité du dossier du Conseil d'Etat, de l'ensemble du dossier Z \_\_\_\_\_ de la commune de Y \_\_\_\_\_, ainsi que la tenue d'une vision locale.

Le Conseil d'Etat ayant déposé son dossier et celui de la commune, le 22 septembre 2021, la demande de la recourante est en ce sens satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). S'agissant de la vision locale, les pièces figurant au dossier, notamment la demande d'autorisation de construire du 26 novembre 2018 – accompagnée de l'extrait du cadastre, de l'extrait de la carte topographique, du plan de situation, des plans du projet et des documents y relatifs, ainsi que des documents sur la protection de l'environnement – informent suffisamment la Cour de céans sur la situation locale. Non essentiel pour le fond de la cause, ce moyen de preuve est donc, au terme d'une appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1), refusé.

**3.** Dans un premier grief, la recourante a invoqué une violation de son droit d'être entendue, dès lors que le Conseil d'Etat a refusé d'effectuer la vision locale demandée et qu'il n'a pas entrepris de démarches auprès de la commune de Y \_\_\_\_\_ pour vérifier la validité des décisions prises en son sein.

**3.1** Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, 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 145 I 73 consid. 7.2.2.1 et les arrêts cités). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I précité consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_397/2021 du 7 février 2022 consid. 3.1.1).

**3.2** En l'occurrence, l'on constate que l'entier du dossier de la CCC avait été déposé le 5 décembre 2019 au Conseil d'Etat et que les pièces y relatives informaient suffisamment le Conseil d'Etat sur la situation locale. En outre, dans son opposition du 17 avril 2019, la recourante avait déjà eu l'occasion de s'exprimer en relevant que le projet déposé se situait directement à côté et sous les fenêtres de son appartement. Dès

lors, le Conseil d'Etat pouvait valablement renoncer à procéder à une vision locale, ce moyen de preuve apparaissant superflu (art. 89 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA).

S'agissant du prétendu refus du Conseil d'Etat d'entreprendre des démarches auprès de la commune, il sied tout d'abord de rappeler que, dans son recours du 7 mai 2021, la recourante n'avait pas demandé l'édition des décisions du Conseil communal en ce qui concerne le projet en cause. Bien au contraire, elle s'était contentée de rappeler qu'elle avait demandé à la CCC – et non au Conseil d'Etat – de vérifier la validité des décisions prises au sein de la commune de Y \_\_\_\_\_ pour pouvoir soutenir un tel projet, et que la CCC lui avait répondu que le Conseil communal avait valablement signé la demande d'autorisation de construire. Or, la recourante a allégué devant le Conseil d'Etat que ladite réponse était clairement insuffisante, sans motiver en quoi elle serait erronée, tout en relevant qu'il lui paraissait surprenant que l'assemblée communale se soit prononcée favorablement pour le projet de l'association Z \_\_\_\_\_ qui ne rapporterait rien à la commune et donc à ses contribuables.

Dans ces circonstances, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a analysé l'argumentation de la recourante sous l'angle de l'inopportunité au sens de l'article 47 alinéa 1 LPJA, laquelle – en se contentant d'émettre des critiques purement appellatoires non admissibles – avait manifestement échoué à démontrer l'inopportunité de la décision. Dès lors, le Conseil d'Etat a justement rejeté l'argumentation de la recourante, en relevant qu'aucun élément formel ne permettait de mettre en doute la légitimité de la double signature apposée sur la demande d'autorisation de construire du 26 novembre 2018. Néanmoins, dans la mesure où la recourante se contente, à nouveau, d'opposer aujourd'hui sa propre vision des faits à celle de l'autorité attaquée sans démontrer l'illégalité de la décision attaquée sur ce point, son grief est, faute de motivation, irrecevable (art. 80 et 48 LPJA). Au demeurant, il sied de rappeler que la commune avait donné son accord à la demande d'autorisation de construire, à la suite de sa séance du 4 juin 2019, par courrier du 13 juin 2019, lequel se trouvait au dossier. La recourante a donc été suffisamment informée de la décision communale et ne disposait donc pas d'un quelconque droit supplémentaire lui permettant d'accéder à des documents internes à l'administration (cf. *supra* consid. 2.2)

Le Conseil d'Etat n'a ainsi pas violé le droit d'être entendu de la recourante. Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

**4.1** Dans un second grief, la recourante a invoqué la violation des articles 23 LAT et 6 alinéa 1 LC. Elle estime que les motifs importants constatés par le Conseil d'Etat

pouvaient, certes, être considérés comme importants, mais non justifier une dérogation au sens des articles précités, puisque de tels espaces pouvaient être aménagés ailleurs et à proximité des villages. En outre, la recourante considère que le Conseil d'Etat n'avait procédé à aucune pesée des intérêts entre ses propres intérêts privés, les intérêts de la commune de Y \_\_\_\_\_ et ceux de l'association Z \_\_\_\_\_. En effet, il était évident que ses intérêts privés seraient lésés, puisque l'utilisation de la parcelle n° x1 entraînerait inévitablement des nuisances sonores supplémentaires à celles déjà existantes (école enfantine et UAPE de Y \_\_\_\_\_), ainsi que des nuisances olfactives dues aux espaces prévus dans le projet (pergola, serres, étangs).

**4.2.1** A teneur de l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et le terrain est équipé (al. 2). Il incombe au droit cantonal et communal de définir les utilisations permises dans chacune des zones. Ainsi, les règlements devront préciser quelles sont les mesures applicables à la zone en question (Alexandre Ruch *in* Commentaire pratique LAT, Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève/Zürich/Bâle 2020, n. 78 *ad* art. 22 LAT).

**4.2.2** Contrairement aux exceptions octroyées en dehors de la zone à bâtir (art. 24 ss LAT), le droit fédéral ne règle pas matériellement les exceptions à l'intérieur des zones à bâtir. La compétence d'adopter des dispositions dérogatoires pour les constructions et les installations à l'intérieur de la zone à bâtir appartient aux cantons (Alexandre Ruch, *op. cit.*, n. 2 *ad* art. 23 LAT). L'autorisation exceptionnelle est une décision qui permet de s'écarter de la réglementation légale ordinaire (Alexandre Ruch, *op. cit.*, n. 8 *ad* art. 23 LAT). L'exception a pour buts principaux : d'atténuer une rigueur excessive dont un particulier souffrirait à cause de l'application de la réglementation légale générale et d'éviter des solutions peu souhaitables en matière d'aménagement ou de construction et par la même, d'éviter des solutions qui seraient contraires à l'intérêts publics (Alexandre Ruch, *op. cit.*, n. 11 *ad* art. 23 LAT).

Lors de l'octroi d'une autorisation exceptionnelle, l'examen de l'état de fait et de la situation légale s'opère en principe en plusieurs phases distinctes : (1) examen pour déterminer si des exceptions à la réglementation générale sont prévues par la loi ; (2) si tel est le cas, examen pour déterminer si l'on est en présence d'une situation particulière : « une rigueur excessive », « des circonstances particulières », etc. (notions juridiques ou légales indéterminées qu'il convient de concrétiser dans un cas d'espèce). Cet examen constitue avant tout une question de droit, qui peut être jugée

par le pouvoir judiciaire. Il convient de déterminer le sens que la disposition indéterminée revêt dans le cas particulier. Dans le cadre de cet exercice, le principe de proportionnalité ne joue pas de rôle, vu qu'il ne s'agit pas de pondérer des intérêts publics avec des intérêts privés lésés (Alexandre Ruch, *op. cit.*, n. 13 *ss ad art.* 23 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_181/2013 du 14 novembre 2013 consid. 3.7). Lorsque l'existence d'une situation particulière est admise, il convient d'examiner comment, c'est-à-dire par quelles mesures, on peut en tenir compte. Cet examen constitue, dans une large mesure, une question d'appréciation (Alexandre Ruch, *op. cit.*, n. 16 *ad art.* 23 LAT).

**4.2.3** Selon l'article 6 alinéa 1 LC, des dérogations aux prescriptions relatives à l'affectation de la zone à bâtir ainsi qu'aux autres dispositions en matière de construction peuvent être octroyées par l'autorité compétente lorsque des circonstances exceptionnelles ou des motifs importants le justifient et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant d'un voisin ne s'en trouve lésé.

Selon la jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancien droit, qui vaut également pour le nouveau droit, l'octroi d'une dérogation suppose une « situation exceptionnelle » et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire. Cela implique une pesée entre les intérêts publics et ceux du propriétaire requérant l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale ou une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à elles seules à conduire à l'octroi d'une dérogation (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C\_257/2019 du 24 avril 2020 consid. 4.1 et 1C\_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 4.2; RVJ 2018 p. 8 consid. 3.1 ; ACDP A1 20 84 du 16 mars 2021 consid. 5.2 et A1 20 104 du 26 mars 2021 consid. 2.6.1 ; RVJ 2018 p. 8 consid. 3.1).

**4.2.4** Selon l'article 78 RCCZ, la zone « extension village » fait partie de la zone à bâtir. Au sens de l'article 80 RCCZ, cette zone est affectée à l'extension des villages existants (let. a). Elle est ouverte à l'habitation, au commerce et à l'artisanat ainsi qu'aux petites entreprises ne présentent pas de gêne excessive pour le voisinage. Les constructions agricoles nouvelles sont interdites (let. b). Les constructions nouvelles, les transformations et les reconstructions doivent s'intégrer harmonieusement aux constructions existantes et aux villages anciens (hauteur, aspect extérieur, forme des toits, choix des matériaux, couleurs, etc. (let. c). Les immiscions de bruit doivent respecter les limites LPE/OPB de la zone : DS II (let. d).

L'article 107 RCCZ ne prévoit rien de fondamentalement différent de ce qui est prévu à l'article 6 alinéa 1 LC *supra*, prescrivant que le conseil municipal peut exceptionnellement déroger aux dispositions du règlement si l'application stricte des prescriptions légales ne s'adapte pas aux conditions d'un terrain ou d'un programme particulier, et à condition que ni l'intérêt général, ni les intérêts importants des voisins ne soient lésés.

**4.3** En l'occurrence, tout d'abord, l'argumentation de la recourante concernant l'aménagement du projet dans un autre endroit et à proximité du village est irrelevante. En effet, comme relevé à juste titre par le Conseil d'Etat, ledit projet ne pourrait faire l'objet d'une autorisation de construire en zone agricole au sens de l'article 16a LAT, ni même d'une autorisation dérogatoire au sens des articles 24 ss LAT, puisqu'il ne prévoit pas de constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Dès lors, ledit projet devait être implanté en zone à bâtir.

Ensuite, contrairement à ce que prétend la recourante, le Conseil d'Etat a considéré avec raison que le but écologique et social du projet devait être considéré comme un motif important au sens de l'article 6 LC. D'une part, ledit projet a un but social indéniable, puisque le jardin permettra d'accéder au lieu et d'enseigner les bases de l'agriculture à tout membre de l'association Z \_\_\_\_\_, laquelle a pour objectifs d'organiser, de gérer et d'entretenir un jardin partagé en vue de permettre à tout un chacun de retrouver le contact avec la terre, d'encourager l'apprentissage de la citoyenneté, de la solidarité et l'importance du vivre ensemble, ainsi que de favoriser la transmission de savoir entre les générations et les horizons sociaux. En outre, comme relevé par la recourante, le projet se trouverait à côté de l'école enfantine et l'UAPE de la commune, endroit qui serait manifestement propice pour permettre la transmission de savoir entre les générations. D'autre part, ledit projet poursuit un but écologique important, à savoir le développement de la biodiversité au centre du village par l'implantation d'arbres et d'arbustes, la création de cultures et de divers points d'eau. En effet, une description détaillée du projet a été effectuée par une architecte paysagiste HES. Plus particulièrement, le projet prévoit de planter des arbres fruitiers hautes tiges qui seront d'espèce rustiques, résistantes aux maladies, sous lesquels seront plantés des plantes vivaces ou semés d'engrais verts permettant de protéger les arbres des parasites. De nombreuses plantes aromatiques et médicinales seront également plantées au bout des buttes et proche des arbres, lesquelles ont des propriétés répulsives contre les maladies et les ravageurs des plantes. Deux biotopes seront également créés dans deux mares

différentes, favorisant le développement de la vie (insectes, petits animaux, plantes spontanées). Ainsi, au vu de ce qui précède, il ne fait aucun doute que l'aspect écologique et social du projet querellé constitue un "motif important" au sens de l'article 6 LC.

Au demeurant, il sied de relever que le maintien et le développement de la biodiversité sont des intérêts publics prépondérants. En effet, la Constitution fédérale impose à la Confédération et aux cantons l'obligation de veiller à la conservation durable des ressources naturelles et, partant, de protéger l'être humain et son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 2 et 74 Cst ; RS 101). Cette utilisation durable de la biodiversité est notamment ancrée dans la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992, laquelle s'applique aussi en Suisse depuis le 19 février 1995 (RS 0.451.43). Le maintien et le développement de la biodiversité ressortent également de différentes lois fédérales, notamment de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451), de la loi sur la protection de l'environnement (RS 814.01), de la loi sur la chasse (RS 922.0), de la loi fédérale sur la protection des eaux (RS 814.20), de la loi fédérale sur la pêche (RS 923.0) ou encore de la loi sur le génie génétique (RS 814.91). L'utilisation durable de la biodiversité est régie entre autres dans la LAT, la loi sur l'agriculture (RS 910.1), la loi sur les forêts (RS 921.0) et la loi sur le Parc national (RS 454). Par ailleurs, l'Office fédéral de l'environnement a même mis en place un plan d'action « Stratégie Biodiversité Suisse » afin de maintenir et de développer la biodiversité, lequel a été approuvé le 6 septembre 2017 par le Conseil fédéral (pour plus d'infos cf. OFEV, Plan d'action – Stratégie Biodiversité Suisse, Berne 2017).

En outre, il est faux d'affirmer que le Conseil d'Etat n'aurait pas procédé à une pesée des intérêts entre ceux de la commune, ceux de l'association Z \_\_\_\_\_ et ses intérêts personnels. Bien au contraire, il a – de manière explicite – relevé que le projet devait être implanté en zone à bâtir « extension village » puisque, selon l'OFEV, il était nécessaire d'augmenter les surfaces consacrées à la biodiversité et d'améliorer qualitativement et quantitativement les surfaces de manière proche de la nature afin de permettre de freiner la disparition persistante des insectes dans le milieu bâti, ce qui touchait tant les intérêts de la commune que ceux de l'association. La CCC a également indiqué, dans son autorisation de construire du 6 septembre 2019, que l'emplacement du projet au centre du village paraissait judicieux au vu du but social du projet permettant l'accès au jardin à toute membre de l'association. S'agissant des intérêts personnels de la recourante, c'est à raison que le Conseil d'Etat leur a accordé moins de poids, puisque

la problématique liée au bruit avait valablement été analysée par le Service de l'environnement en date du 2 août 2019 et que les éventuelles nuisances de l'UAPE – nullement démontrées – ne concernent effectivement pas le présent litige. Il sied également de rappeler que la CCC a notamment prévu la charge et la condition n° 6 en matière de bruit indiquant que : « en cas de plaintes répétées ou gêne avérée, l'autorité compétente pourra, par exemple, édicter un règlement de l'espace jardins, pergola/abri, serres et étangs et fixer si nécessaire des horaires d'utilisation ». Par ailleurs, les remarques de la recourante concernant des hypothétiques nuisances olfactives sont, à nouveau, purement appellatoires et nullement démontrées.

S'ajoute à cela que, selon le plan à une échelle au 1/200<sup>ème</sup> du 11 octobre 2017, seule la serre serait située à proximité de la parcelle de la recourante, le champ de céréales et de légumineuses se trouvant à l'opposé de sa parcelle. En outre, l'un des biotopes serait également à l'opposé de sa parcelle et, le second, devant le côté de la serre opposé à sa parcelle. Ainsi, seuls des arbres et des haies se trouveraient directement sous les fenêtres de la recourante.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat, ayant effectué une correcte pesée des intérêts en cause, pouvait valablement retenir que les intérêts privés de la recourant n'étaient pas lésés par la construction projetée et considérer que les conditions de l'article 6 LC étaient remplies. Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

**5.1** Dans un troisième et dernier grief, la recourante a invoqué une violation de l'article 22 LAT, la parcelle n° x1 n'étant, à son sens, pas suffisamment desservie en termes d'accès.

**5.2** Conformément à l'art. 22 al. 2 let. b LAT, l'autorisation de construire n'est délivrée que si le terrain est équipé. Tel est le cas selon l'art. 19 al. 1 LAT lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_471/2020 du 19 mai 2021 consid. 3).

S'agissant de la voie d'accès, elle est adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle est suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. Il faut aussi que la sécurité des usagers soit garantie sur toute sa longueur, que le revêtement soit adéquat en fonction du type de véhicules qui vont

l'emprunter, que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes et que l'accès des services de secours et de voirie soit assuré (cf. ATF 121 I 65 consid. 3a et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_589/2020 du 25 mars 2021 consid. 3.1, 1C\_471/2020 du 19 mai 2021 précité consid. 3 et 1C\_225/2017 du 16 janvier 2018 consid. 4.1). La loi n'impose pas des voies d'accès idéales. Il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses usagers ni ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs (cf. ATF 121 I 65 consid. 3a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_471/2020 du 19 mai 2021 précité consid. 3 ; 1C\_155/2019 du 11 décembre 2019 consid. 5.1 ; ACDP A1 21 46 du 22 septembre 2021 consid. 5.4.1).

Dans le cadre de l'interprétation et de l'application de la notion d'accès suffisant, les autorités communales et cantonales disposent d'une importante marge d'appréciation (cf. ATF 121 I 65 consid. 3a précité ; RDAT 2003 I n° 59 p. 211 ; cf. aussi arrêts du Tribunal fédéral 1C\_471/2020 du 19 mai 2021 précité consid. 3 ; 1C\_379/2019 du 7 août 2020 consid. 3.3 ; ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173).

**5.3** En l'occurrence, il s'agit de relever que la motivation de la recourante repose en grande partie sur la répétition presque mot pour mot du grief déjà formulé devant le Conseil d'Etat (cf. p. 7 s. du recours du 15 octobre 2019). Au lieu d'exposer en quoi l'instance inférieure aurait violé le droit sur ce point ou constaté les faits de manière erronée, la recourante reprend à l'identique les explications purement appellatoires qu'elle avait données dans son recours devant le Conseil d'Etat et ne démontre aucunement que l'exploitation de la serre et des différents jardins nécessiteraient l'utilisation effective de véhicules agricoles ou de véhicules adaptés. La recevabilité de ce grief est donc fort douteuse au regard des exigences de motivation découlant des articles 80 alinéa 1 lettre c en relation avec l'article 48 alinéa 2 LPJA (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1.).

De toute manière, supposé recevable, ce grief aurait dû être rejeté. En effet, comme l'a relevé avec raison le Conseil d'Etat, deux accès existent sur la parcelle n° x1 : un accès engazonné pédestre au nord d'une largeur de 2 mètres et un accès carrossable en matériau compacté et sablé local sur grave au sud d'une largeur de 2.5 mètres. De plus, il ne ressort pas du projet que des véhicules motorisés seraient nécessaires à l'entretien des jardins partagés, notamment au vu de la taille restreinte de la parcelle. Bien au contraire, l'on constate que l'association a seulement indiqué dans son projet que l'accès carrossable serait accessible pour une broyeuse ou pour les pompiers, lesquels utilisent des véhicules utilitaires communaux ayant le droit de transiter sur les différentes

parcelles. L'on peut donc logiquement considérer que la majorité du travail serait effectué à la main sans recours à des moyens mécaniques conséquents. Concernant l'accès piéton, le chemin débouche directement sur un parking. Dès lors, rien ne laisserait penser que le chemin sis au sud de la parcelle pourrait être plus aisé pour l'accès au pied.

Partant, c'est avec raison que le Conseil d'Etat a considéré que la parcelle était suffisamment desservie au sens de l'article 22 LAT.

**6.1** Attendu ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 60 al. 1 et 80 al. 1 let. e LPJA).

**6.2** Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

**6.3** Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 3 alinéa 3, 13 alinéa 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), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar). Pour le surplus, aucune indemnité n'est allouée pour les dépens (art. 91 al. 1 et 3 LPJA).

### **Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais, par 1'500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Xavier Wenger, avocat à Martigny, pour X \_\_\_\_\_, à B \_\_\_\_\_ pour l'association Z \_\_\_\_\_, à l'Administration communale de Y \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Berne.

Sion, le 9 mai 2022