

A1 21 77

ARRÊT DU 7 FÉVRIER 2022

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

Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant ; Ferdinand Vanay, greffier

en la cause

W _____, recourant

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à **X** _____, et à **Y** _____, tiers concernés, représentées par Maître Damien Revaz, avocat, 1920 Martigny, et à la **COMMUNE DE Z** _____, autre autorité, représentée par Maître Blaise Marmy, avocat, 1920 Martigny

(droits des constructions ; annulation d'un permis de bâtir)

recours de droit administratif contre la décision du 17 mars 2021

Faits

A. La parcelle n° xx1, plan n° yyy, du cadastre communal de Z _____ se situe au lieu dit « A _____ », en rive gauche de la B _____, entre la route C _____ et la route D _____. Ce bien-fonds de quelque 700 m² est libre de constructions et jouxte des parcelles qui sont toutes bâties. Propriété de W _____, il est rangé en zone « villas denses » (R4), selon le plan d'affectation des zones et le règlement communal de construction et de zones (ci-après : RCCZ) adoptés par l'assemblée primaire de Z _____, le 20 janvier 2003, et approuvés par le Conseil d'Etat, le 16 juin 2004.

W _____ exploite, sur la parcelle voisine n° xx2 (à l'ouest), un atelier de charpente qu'il a repris de son père. Ses deux sœurs, X _____ et Y _____, sont propriétaires à parts égales du n° xx3, bâti d'une villa et situé en limite est du n° xx1. Toutes ces parcelles sont issues de la division d'un bien-fonds en 2013, intervenue dans le cadre de la succession du père des intéressés.

B. Durant l'automne 2018, W _____ a partiellement modifié la couverture du sol de la parcelle n° xx1, en y créant une place goudronnée dans la partie sud. Ces travaux ont été réalisés sans autorisation de construire.

Interpellé par le conseil communal le 18 juillet 2019, il a expliqué, dans une lettre datée du 17 août suivant, que lesdits travaux n'étaient pas soumis à autorisation de construire et que le sol de sa parcelle n'avait pas subi de modification d'affectation, dès lors qu'il y entreposait du bois déjà depuis plusieurs années.

Le 29 octobre suivant, l'autorité communale a requis de l'intéressé le dépôt d'une demande d'autorisation de construire, en se référant à l'article 5 lettre o RCCZ.

C. Le 2 décembre 2019, W _____ s'est conformé à cette exigence, déposant une demande d'autorisation de construire visant à régulariser les travaux réalisés sur le n° xx1.

La parution de cette demande au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2019 (p. xxx) a suscité, le 16 janvier suivant, l'opposition de X _____ et Y _____, lesquelles se plaignaient, d'une part, des nuisances engendrées par l'utilisation du n° xx1 en tant que lieu de dépôt pour l'atelier de charpente et, d'autre part, de la perte de valeur causée à leur parcelle. Elles invoquaient un changement d'affectation du n° xx1 incompatible

avec la zone « villas denses » (R4), s'agissant du développement d'activités de nature industrielle. Elles ont produit à cet égard plusieurs photographies du matériel déposé sur la parcelle en cause.

Le 19 février 2020, W _____ a nié l'existence d'un changement d'affectation et invoqué ses droits acquis, le n° xx1 ayant été régulièrement utilisé depuis plus de cinquante ans pour décharger et entreposer du matériel nécessaire à l'atelier voisin. Joignant à son envoi notamment des photographies de l'endroit et des extraits de plans, il a conclu au rejet de l'opposition et à l'octroi de l'autorisation de construire sollicitée.

Le 11 mars 2020, le conseil communal de Z _____ a délivré au susnommé l'autorisation en question. Il a retenu que l'atelier de charpente et de menuiserie était exploité depuis soixante ans tant sur la parcelle n° xx2 que sur la parcelle n° xx1, laquelle était goudronnée au moins en grande partie depuis une cinquantaine d'années. Il en a déduit que le requérant était au bénéfice d'un droit acquis au sens de l'article 5 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1), et que les travaux contestés ne s'assimilaient pas à un changement d'affectation ou à une nouvelle construction, mais davantage à un entretien courant qui aurait pu bénéficier d'une autorisation sans mise à l'enquête publique. Cette décision a été communiquée le 14 avril 2020.

D. Le 25 avril 2020, X _____ et Y _____ ont contesté ladite décision auprès du Conseil d'Etat, requérant l'octroi de l'effet suspensif à leur recours administratif. Elles ont indiqué que, contrairement à ce qu'avait retenu l'autorité communale, le n° xx1 n'avait jamais été goudronné sur une surface de plus de 130 m², laquelle comprenait en outre l'assiette de la servitude d'accès à leur parcelle (env. 75 m²). Elles ont maintenu que les travaux réalisés sans droit modifiaient l'affectation de cette parcelle, puisqu'ils visaient à permettre le développement d'activités de nature industrielle incompatibles avec la zone « villas denses » (R4). A titre de moyens de preuve, elles ont requis l'édition par la commune de Z _____ du dossier de la cause, le dépôt d'ortho-photos par l'Office fédéral de la topographie ainsi qu'une inspection des lieux.

Dans sa réponse du 29 mai suivant, l'autorité communale a conclu, sous suite de frais et de dépens, au rejet de ce recours et de la demande d'effet suspensif, rappelant que W _____ était au bénéfice d'un droit acquis lui permettant d'utiliser la parcelle n° xx1 de manière non conforme à l'affectation de la zone.

Le même jour, le susnommé a pris en substance les mêmes conclusions. Il a notamment rappelé que le n° xx1 était partiellement goudronné depuis de nombreuses années, que

cette surface goudronnée avait été légèrement augmentée dans le cadre de travaux réalisés en 2016 avec l'aval de l'autorité communale et que cette parcelle avait de longue date été utilisée comme lieu d'entreposage temporaire de matériaux pour l'atelier de charpente voisin. Il en a déduit qu'il pouvait se prévaloir d'un droit acquis à une telle utilisation du n° xx1 et a nié, au demeurant, tout changement d'affectation de cette parcelle. Il a notamment joint à sa réponse des photographies de l'endroit et des extraits de plans.

Le 4 juin 2020, l'organe d'instruction du Conseil d'Etat a invité les parties à un nouvel échange d'écritures et requis de l'autorité communale le dépôt de tout document utile permettant d'établir l'utilisation de la parcelle en question dans le cadre d'une entreprise artisanale autorisée.

Quatre jours plus tard, W _____ a indiqué faire siens les arguments énoncés par l'autorité communale dans sa réponse. Il a en outre estimé superflue la demande faite à dite autorité de produire des pièces permettant d'établir l'utilisation de la parcelle n° xx1 dans le cadre d'une entreprise artisanale autorisée, puisque ladite parcelle n'avait pas subi de changement d'affectation.

X _____ et Y _____ se sont déterminées, le 3 juillet 2020. Elles ont notamment contesté les faits allégués par leur frère quant à l'utilisation du n° xx1 à des fins d'entreposage et maintenu leurs motifs et conclusions. Elles ont déposé à cette occasion des orthophotos de 2015 à 2018 ainsi que des photographies prises en juin 2020.

L'autorité communale a indiqué, le 6 juillet suivant, que la parcelle n° xx1 n'avait jamais fait l'objet d'une autorisation de construire avant celle qui était litigieuse.

Les parties ont déposé des observations complémentaires, respectivement les 18 et 20 août 2020, X _____ et Y _____ joignant à leur écriture plusieurs photographies de matériel entreposé sur le n° xx1 aux mois de juillet et d'août 2020.

Le 17 mars 2021, le Conseil d'Etat a admis le recours, annulé la décision du conseil communal de Z _____ et renvoyé le dossier à cette autorité afin qu'elle rende une décision de remise en état des lieux au sens de l'article 57 alinéa 3 LC. Il a d'abord précisé que le litige concernait le goudronnage d'une partie du n° xx1, entre l'assiette de la servitude de passage constituée en faveur de X _____ et de Y _____ et la limite sud du n° xx1 et entre la bande goudronnée longeant la parcelle n° xx2 à l'ouest et la limite est du n° xx1. Ensuite, il a considéré que ces travaux portant sur une surface de 330 m² constituaient une modification de la couverture du sol, les photographies

aériennes au dossier montrant que cette partie du n° xx1 était auparavant couverte d'herbe, voire même d'un jardin potager. Il en a déduit qu'en tant que tels, ces travaux étaient soumis à autorisation de construire tant en vertu du droit cantonal (art. 16 al. 1 let. c ch. 4 et 10 et art. 16 al. 2 let. e de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions – OC ; RS/VS 705.100) que du droit communal (art. 5 let. f et o et art. 7 let. a *a contrario* RCCZ). Le Conseil d'Etat a ainsi confirmé que l'autorité communale avait à bon droit exigé de W _____ qu'il régularise les travaux effectués par le biais d'une demande d'autorisation *a posteriori*. Par ailleurs, il a retenu que cette place goudronnée était utilisée principalement pour l'entreposage de matériel nécessaire à l'exploitation de l'atelier voisin et que cette utilisation n'était pas conforme à la zone villas denses (R4). Enfin, il a indiqué que le susnommé invoquait en vain ses droits acquis, les éléments au dossier (notamment les photographies) ne permettant pas d'admettre que la partie du n° xx1 ayant fait l'objet des travaux litigieux ait servi de manière ininterrompue durant plusieurs années à l'entreposage et à la manutention de matériel de charpente et de menuiserie. Au demeurant, même en admettant que cette surface, à l'époque herbeuse, ait pu être occasionnellement utilisée de cette manière avant les travaux litigieux, il n'existait à cette époque aucun investissement consenti par W _____ susceptible de bénéficier de la protection des droits acquis.

E. Le 22 avril 2021, W _____ a conclu céans, sous suite de frais et de dépens, à l'annulation de cette décision du Conseil d'Etat et au renvoi de l'affaire à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de ces conclusions, il a d'abord invoqué une violation de son droit d'être entendu, reprochant à l'autorité précédente d'avoir refusé, de manière arbitraire et sans motiver sa décision à satisfaction de droit, l'inspection des lieux qu'il avait requise. Ensuite, sur le fond, le susnommé a invoqué le critère du rattachement fonctionnel du n° xx1, en tant que lieu d'entreposage et de manutention, à l'atelier de charpente voisin. Il a expliqué que cette parcelle servait les besoins de l'entreprise artisanale, de sorte qu'il fallait admettre que les travaux litigieux étaient imposés par leur destination et pouvaient ainsi être autorisés. En outre, l'intéressé a maintenu qu'il pouvait se prévaloir de droits acquis quant à l'utilisation du n° xx1 pour les besoins de l'atelier voisin. Il a rappelé que cette entreprise familiale était active depuis plusieurs dizaines d'années et que la parcelle précitée avait été régulièrement utilisée pour l'entreposage et la manutention de matériel. Il en a déduit que les travaux de goudronnage litigieux étaient conformes à l'affectation historique du n° xx1, laquelle était étayée par toutes les images aériennes figurant au dossier (à l'exception d'une seule). Il a ajouté que cette parcelle avait déjà été en partie goudronnée de longue date, au niveau de la servitude de passage et en limite du n° xx2, et que la

toiture de l'atelier de charpente voisin empiétait sur ladite parcelle. Il en a inféré que des aménagements dédiés au stockage de matériaux existaient déjà sur le n° xx1 depuis plusieurs années, investissements qui justifiaient également la reconnaissance d'une situation acquise permettant l'agrandissement de la place goudronnée conformément à l'article 5 alinéa 1 LC. Enfin, il a invoqué une violation de l'autonomie communale. A titre de moyens de preuve, W _____ a proposé l'édition du dossier complet de la cause (y compris le dossier communal). Il a joint à son mémoire les copies de documents (notamment des extraits de plans et des photographies), dont la plupart figurait déjà audit dossier.

Le 19 mai 2021, le Conseil d'Etat a déposé ce dossier et proposé de rejeter le recours.

X _____ et Y _____ ont fait la même proposition, le 26 mai suivant, sollicitant en outre des dépens. Elles ont notamment fait remarquer que W _____ invoquait en vain ses droits acquis, puisque les pièces au dossier montraient que la surface de quelque 330 m² qu'il avait goudronnée était auparavant recouverte d'herbe et même exploitée comme jardin potager. Contrairement à ce qu'affirmait l'intéressé, cette surface n'était donc pas utilisée de longue date pour les besoins de l'atelier voisin. Au surplus, un tel changement d'affectation de la parcelle n° xx1 n'avait jamais fait l'objet d'une autorisation formelle, condition préalable à l'existence de droits acquis. La remise en état des lieux, justifiée par des intérêts publics prépondérants, s'imposait donc.

Le même jour, la commune de Z _____ a conclu à l'admission du recours, indiquant qu'indépendamment de la question des droits acquis, les travaux en cause n'étaient pas contraires aux articles 110, 111 et 117 RCCZ et devaient être autorisés.

Procédant désormais sans l'assistance d'un avocat, W _____ a répliqué, le 10 septembre 2021, en maintenant ses motifs et conclusions. Il a précisé que ses deux sœurs n'étaient plus propriétaires du n° xx3, parcelle qu'elles avaient vendue dans le courant de l'été. Il a aussi rappelé la nécessité pour son entreprise de disposer d'un lieu de stockage de matériel attenant.

Cinq jours plus tard, X _____ et Y _____ ont confirmé qu'elles avaient vendu leur parcelle n° xx3. Elles ont indiqué qu'elles n'interviendraient plus dans la procédure et qu'elles souhaitaient néanmoins que le présent arrêt leur soit notifié. Elles ont aussi relevé que les nouveaux propriétaires de ce bien-fonds renonçaient à intervenir en cause par le biais d'une substitution de parties.

Cette écriture a été communiquée le lendemain à W _____ et aux autorités précédentes, pour information.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). W _____ est particulièrement touché par le prononcé du Conseil d'Etat qui admet le recours administratif des opposantes et qui annule l'autorisation de construire que l'autorité communale lui a délivrée. Il dispose en outre d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel du prononcé cantonal (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

1.2 Le 15 septembre 2022, le mandataire de X _____ et de Y _____ a confirmé que celles-ci avaient vendu leur parcelle n° xx3 au cours de l'été 2021. Cet avocat-notaire mentionnait que l'acte avait été déposé au registre foncier par le notaire et que son enregistrement allait intervenir prochainement. Il ajoutait que les acquéreurs ne voulaient pas prendre position dans la cause A1 21 77 entre les venderesses et le recourant.

Ces renseignements permettent de partir de l'idée que l'aliénation du bien-fonds n'a pas entraîné de substitution de partie, faute d'une reprise du procès par les acquéreurs (art. 81 LPJA et 83 al. 1 du Code de procédure civile du 19 septembre 2008 – CPC ; RS 272), dont on peut supposer qu'ils sont, eux aussi, représentés par le mandataire de X _____ et de Y _____. Cette aliénation a, en revanche, fait perdre aux susnommées leur qualité de partie au présent procès, puisqu'elles n'y ont plus d'intérêt actuel et particulier (arrêt du Tribunal fédéral 1C_69/2019 du 20 août 2019 consid. 3.3.3). L'affaire ne devient toutefois pas sans objet, la décision rendue le 17 mars 2021 par le Conseil d'Etat étant toujours susceptible de déployer ses effets nonobstant cette vente intervenue ultérieurement. La Cour doit donc examiner si dite décision résiste aux critiques du recourant. Elle communiquera néanmoins le présent arrêt à X _____ et Y _____, conformément à leur demande du 15 septembre 2021 à laquelle personne ne s'est opposé.

1.3 Le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause, y compris le dossier communal, le 19 mai 2021. La demande du recourant en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

2. L'affaire a trait à une autorisation de construire que le Conseil d'Etat a annulée, en renvoyant le dossier à l'autorité communale afin que celle-ci rende une décision de remise en état des lieux au sens de l'article 57 alinéa 3 LC. Le recourant affirme que cette décision cantonale d'annulation est illégale. Il invoque d'abord une violation de son droit d'être entendu (cf. *infra*, consid. 3), puis soutient que l'autorisation de construire lui a été délivrée de manière conforme au droit, dès lors que les travaux litigieux étaient justifiés pour les besoins de l'atelier de charpente voisin (cf. *infra*, consid. 4) et qu'il pouvait se prévaloir de ses droits acquis (cf. *infra*, consid. 5). Il affirme également que la décision cantonale viole l'autonomie communale (cf. *infra*, consid. 6).

3.1 Le recourant invoque d'abord une violation de son droit d'être entendu. Il reproche à l'autorité précédente d'avoir refusé, de manière arbitraire et sans motiver sa décision à satisfaction de droit, l'inspection des lieux qu'il avait requise dans son mémoire de recours administratif.

3.2 Le droit d'être entendu garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé 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 135 I 279 consid. 2.3). Le droit d'être entendu découlant de cette disposition n'est toutefois pas absolu. En effet, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former 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 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; v. aussi p. ex. ACDP A1 20 205 du 6 mai 2021 consid. 2.1).

En outre, selon l'article 29 alinéa 3 LPJA, qui formalise l'un des autres aspects du droit d'être entendu garanti à l'article 29 alinéa 2 Cst., la décision écrite doit être motivée en fait et en droit. L'autorité doit motiver sa décision afin que le justiciable puisse en saisir la portée et, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause (ATF 142 I 135 consid. 2 et 138 IV 81 consid. 2.2). Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité ou le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé

sa décision. Il n'est cependant pas tenu de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se limiter à ceux qu'il juge pertinents (ATF 143 III 65 consid. 5.2, 142 II 154 consid. 4.2 et 138 I 232 consid. 5).

3.3 Au considérant 2 de sa décision, l'autorité précédente a affirmé qu'une inspection des lieux n'était pas nécessaire, puisque les faits pertinents de la cause et la configuration des lieux ressortaient du dossier. Bien que succincte, cette motivation est conforme aux exigences qui viennent d'être exposées. On comprend que le Conseil d'Etat renonce à mettre en œuvre ce moyen de preuve parce que le dossier comporte nombre de photographies des lieux, de photographies aériennes et de plans qui permettent de se représenter l'endroit et de trancher le litige en toute connaissance de cause.

La Cour estime en outre que ce refus d'administrer le moyen de preuve en question est justifié. Contrairement à ce que soutient le recourant, l'examen des pièces au dossier permet d'appréhender correctement la configuration des lieux, notamment les éventuels liens de connexité entre la parcelle sur laquelle ont été réalisés les travaux de goudronnage en cause et l'atelier de charpente et de menuiserie voisin. De plus, les questions de droit matériel à trancher céans ont principalement trait à la possibilité d'autoriser les travaux en cause ainsi qu'à l'application du régime des droits acquis. Or, ces questions peuvent être résolues en toute connaissance de cause sans une inspection des lieux (cf. *infra*, consid. 4 et 5). Dans ces conditions, l'autorité précédente pouvait, sans violer le droit d'être entendu du recourant, refuser d'organiser une inspection des lieux. Ce grief formel doit ainsi être écarté.

4.1 Dans un premier argument de droit matériel, le recourant soutient que l'autorité précédente n'a pas tenu compte du rattachement fonctionnel existant entre les travaux de goudronnage litigieux sur la parcelle n° xx1 et l'atelier de charpente sis sur le bien-fonds voisin. Il expose que l'utilisation de ladite parcelle comme place destinée à entreposer divers matériaux est imposée par sa destination, en raison de sa proximité immédiate avec l'entreprise artisanale. Il en déduit que les travaux litigieux pouvaient être autorisés et qu'en conséquence, la décision du Conseil d'Etat annulant l'autorisation de construire est injustifiée.

Dans sa réponse déposée céans, la commune de Z _____ se rallie à ce point de vue. Elle estime que les travaux en cause ne sont pas contraires aux articles 110, 111 et 117 RCCZ applicables en zone résidentielle et en infère qu'ils devaient être autorisés.

4.2 L'article 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 ; Heinz Aemisegger/Stephan Haag *in* : Commentaire pratique LAT : Autorisations de construire, protection juridique et procédure, Zurich 2020, n° 84 *ad* art. 33 LAT).

4.3 En l'occurrence, la Cour observe que la parcelle n° xx1 est rangée en zone « villas denses » (R4). Elle relève, à l'instar de l'autorité précédente, que l'article 111 RCCZ destine cette zone aux habitations familiales individuelles ou groupées (let. a), y autorise les commerces et les activités ne présentant pas de gêne pour le voisinage (let. b) et y interdit les entrepôts et bâtiments agricoles nouveaux (let. c). Elle remarque également que, selon le tableau des zones figurant à l'article 117 RCCZ, seuls les habitations ainsi que les commerces et les bureaux ne gênant pas excessivement le voisinage sont autorisés en zone « villas denses » (R4) ; en particulier, cet article exclut explicitement qu'y soient érigées des constructions et installations destinées à l'artisanat.

Il est constant, à l'examen des photographies au dossier et à la lecture des arguments exposés au considérant 4 de la décision attaquée, que les travaux de goudronnage litigieux ont pour but de faciliter l'entreposage et la manutention de matériel de charpente et de menuiserie. Dans son mémoire, le recourant ne dément d'ailleurs pas le but poursuivi par l'aménagement de cette nouvelle place goudronnée. Au contraire, il affirme que cet aménagement est directement rattaché à l'exploitation de son entreprise artisanale sur la parcelle voisine. La destination dudit aménagement est donc indéniablement artisanale. Or, à ce titre, celui-ci n'est pas conforme aux prescriptions

qui viennent d'être énoncées, singulièrement à l'article 117 RCCZ qui proscrit toute construction ou installation destinée à l'artisanat dans la zone concernée. Partant, il n'est pas possible de suivre le point de vue de l'autorité communale quant à la conformité desdits travaux aux prescriptions du RCCZ, ce que l'autorité précédente a constaté avec pertinence au considérant 4 de sa décision.

4.4 N'est pas non plus convaincante l'argumentation du recourant qui invoque l'existence d'un rattachement fonctionnel entre la place goudronnée litigieuse et l'atelier de menuiserie voisin et qui en déduit que ladite place pouvait être autorisée pour ce motif.

D'une part, l'intéressé perd de vue que les constructions et installations liées à l'exploitation de cette entreprise artisanale ne sont, comme on vient de le voir, pas conformes aux prescriptions de la zone « villas denses » (R4). Dans une telle situation, la légalité d'une nouvelle construction ou installation servant à l'exploitation de l'atelier de menuiserie doit être analysée à l'aune des règles spéciales relatives à l'agrandissement d'une construction qui, certes, n'est pas conforme à l'affectation de la zone, mais qui est susceptible de bénéficier du régime des droits acquis (cf. *infra*, consid. 5). On ne saurait en effet considérer qu'un projet non conforme à l'affectation de la zone pourrait bénéficier d'une autorisation de construire ordinaire sous prétexte qu'il sert au bon fonctionnement d'une autre construction qui, pourtant, ne respecte pas non plus les prescriptions de la zone. Les arrêts topiques que cite le recourant dans son mémoire (p. 12) traitent d'ailleurs d'une situation différente, à savoir le rattachement fonctionnel de constructions accessoires non conformes aux prescriptions de la zone avec des constructions principales existantes qui, elles, respectent lesdites prescriptions (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_560/2015 du 15 janvier 2016 consid. 3.4 et RVJ 2021 p. 11 consid. 5.4, affaires relatives à des garages-boxes susceptibles de servir aux besoins des habitations en zone résidentielle). Il s'ensuit que cette jurisprudence n'est pas pertinente pour trancher le présent litige.

D'autre part, le recourant s'appuie sur deux autres arrêts évoquant la notion de constructions auxiliaires qui répondent à un besoin technique ou économique particulier de la construction principale et qui sont, à cet égard, susceptibles d'être imposées par leur destination à titre dérivé (cf. ATF 124 II 252 consid. 4c et 114 Ib 317 consid. 4d). La Cour relève toutefois que ces arrêts concernent des constructions sises hors de la zone à bâtir et qu'ils discutent des conditions d'application de l'article 24 LAT, disposition qui demeure inapplicable *in casu* puisque les travaux litigieux ont été réalisés en zone constructible. Il s'ensuit que cette jurisprudence n'est, elle non plus, pas déterminante pour l'issue de la cause.

5.1 Ensuite, le recourant invoque une constatation inexacte et une appréciation erronée des faits. Il reproche à l'autorité précédente d'avoir nié à tort l'existence de droits acquis quant à l'utilisation de la parcelle n° xx1 en tant que lieu destiné à l'entreposage et à la manutention de matériaux de charpente et de menuiserie.

5.2 Intitulé « Droit acquis », l'article 5 LC a la teneur suivante :

¹ Les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être entretenues, transformées, agrandies, reconstruites ou changées d'affectation.

² La protection du patrimoine bâti et les autres intérêts privés et publics doivent être dûment pris en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts.

³ La garantie de la situation acquise hors de la zone à bâtir est régie par le droit fédéral.

⁴ Les communes peuvent prévoir dans leur RCCZ que l'agrandissement, la reconstruction et le changement d'affectation ne sont possibles que sur la base d'un plan d'affectation spécial.

⁵ Est réservée l'autorisation à obtenir selon la législation sur les routes pour les projets situés à proximité des routes cantonales.

Au plan communal, l'article 133 RCCZ prévoit que les constructions existantes au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement restent au bénéfice des droits acquis, sauf en cas de démolition ou de transformation ou de changement d'affectation.

5.3 Au considérant 5 de sa décision, l'autorité précédente a examiné l'étendue des droits acquis en se référant au commentaire de l'article 3 de la loi bernoise sur les constructions (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, vol. I, 5^e éd. 2020). Elle a retenu que la garantie des droits acquis protège notamment l'utilisation faite jusqu'alors d'un ouvrage devenu non conforme aux prescriptions de la zone, pour autant que cette utilisation ait été effective et n'ait pas connu d'interruption notable, éléments dont la preuve incombait au maître de l'ouvrage. Elle a relevé que la garantie des droits acquis ne protège cependant pas l'utilisation en tant que telle, mais les investissements effectués dans ce but. Il s'ensuivait que l'utilisation désormais illicite était uniquement protégée si son abandon ou sa modification entraînait la perte d'un important investissement structurel, ce qui n'était pas le cas par exemple en présence du simple dépôt ou entreposage d'objets ou du stationnement de véhicules (Zaugg/Ludwig, *op. cit.*, n^{os} 2 ss *ad art.* 3). Sur cet arrière-plan, dite autorité a jugé qu'en l'espèce, le recourant ne pouvait pas se prévaloir de droits acquis quant à l'utilisation de la parcelle n° xx1 afin d'y entreposer des matériaux de charpente et de menuiserie. En effet, d'une part, les pièces au dossier ne permettaient pas d'établir que, depuis plusieurs années, la partie de ce bien-fonds située au sud de la servitude de passage menant vers

le n° xx3 avait servi de manière ininterrompue au dépôt de matériaux de ce type. D'autre part, il était constant qu'avant les travaux de goudronnage litigieux, cette portion du n° xx1 était recouverte dans sa plus grande partie d'une surface herbeuse. Ainsi, même s'il fallait admettre que cette portion de la parcelle avait pu servir dans le passé à des activités occasionnelles d'entreposage et de manutention, celles-ci n'avaient impliqué de la part du recourant aucun investissement financier susceptible de bénéficier du régime des droits acquis.

5.4 Le recourant conteste cette analyse, affirmant d'abord que la parcelle n° xx1 est utilisée de longue date et de manière régulière pour y entreposer des matériaux servant à l'exploitation de son entreprise artisanale. Afin de prouver ses allégations, il s'appuie sur les photographies aériennes au dossier qui, selon lui, démontrent des dépôts fréquents de matériel et de bois. Il relève que l'autorité précédente a admis l'existence de ces dépôts sur la base desdites photographies, mais qu'elle n'en a pas tiré les bonnes conséquences légales, à savoir l'existence de droits acquis.

Les six photographies aériennes auxquelles le recourant se réfère datent respectivement de 1990, 1995, 1999, 2005, 2007 et 2010 (cf. pièces n^{os} 159 à 161 du dossier du Conseil d'Etat). La qualité des deux premiers clichés est médiocre. Elle ne permet aucunement de corroborer les affirmations de l'intéressé quant aux dépôts de matériel sur la parcelle n° xx1. Les quatre photographies plus récentes semblent montrer, quant à elles, que la partie de ce bien-fonds située au sud de la servitude de passage goudronnée est principalement constituée d'une surface herbeuse ou cultivée. On distingue notamment des lignes de plantations sur l'image de 2010, appréciation qui est clairement confirmée par une prise aérienne plus récente, datant de 2015 (cf. pièce n° 228 du dossier précité). Des photographies de 2016 et de 2017 montrent que ce champ potager s'est progressivement réduit, au profit de surfaces herbeuses, étayant les explications crédibles données à ce propos par les sœurs du recourant (cf. pièces n^{os} 229 s. du dossier précité). Partant, contrairement à ce que soutient l'intéressé, les photographies au dossier ne mettent pas en évidence l'existence, sur la surface concernée par les travaux de goudronnage litigieux, d'anciens dépôts de matériel lié à l'exploitation de l'atelier de charpente voisin. Ces pièces ne permettent ainsi nullement d'établir l'utilisation ininterrompue de ladite surface en tant que lieu d'entreposage et de manutention de matériaux d'artisanat.

C'est également en vain que le recourant mentionne des empiètements de dépôts de matériel sur une étroite bande de terrain du n° xx1 longeant la limite avec le n° xx2 ou en bordure de la servitude de passage traversant le n° xx1. S'il est exact que ces empiètements sont visibles sur certaines photographies (cf. pièces n^{os} 159 et 228 à 230

du dossier précité), ceux-ci ne sauraient conférer au recourant un droit acquis sur l'intégralité de la surface du n° xx1 située au sud de la servitude de passage précitée. En effet, même en admettant par hypothèse l'existence légale et pérenne de dépôts de matériel aux endroits concernés sis à proximité de l'atelier de charpente, il reste que la plus grande partie du n° xx1 n'était vraisemblablement pas utilisée à des fins artisanales, ce que les photographies citées plus haut démontrent assez clairement.

Dès lors, la constatation de l'autorité précédente, selon laquelle rien ne permet d'établir l'existence de dépôts interrompus de matériel artisanal sur la partie du n° xx1 ayant fait l'objet des travaux de goudronnage litigieux, résiste aux critiques du recourant.

5.5 Ensuite, celui-ci reproche au Conseil d'Etat d'avoir considéré de manière inexacte qu'aucun investissement susceptible de bénéficier de la protection des droits acquis n'avait été réalisé sur le n° xx1. Il rappelle, toujours en se référant aux photographies aériennes au dossier, que cette parcelle était déjà goudronnée au niveau de l'assiette de la servitude de passage ainsi qu'en limite avec le n° xx2, avec des dépôts permanents de matériel à ces endroits. Il relève aussi que la toiture d'un couvert appondu à son atelier empiète sur le n° xx1.

5.5.1 La Cour observe que la décision portée céans ne préjuge en rien d'une éventuelle remise en état des aménagements précités que le recourant aurait réalisés avant 2018. En effet, dite décision annule l'autorisation de construire délivrée à l'intéressé, laquelle porte uniquement sur les travaux de goudronnage effectués durant l'automne 2018 sur la partie sud du n° xx1. Elle renvoie en outre l'affaire à l'autorité communale pour que celle-ci rende une décision de remise en état des lieux au sens de l'article 57 alinéa 3 LC. Il appartiendra donc à dite autorité d'indiquer la mesure exacte que le recourant devra prendre pour rétablir une situation conforme au droit. A ce stade, rien n'indique cependant que cette remise en état des lieux s'étendra à des parties du n° xx1 qui ont été goudronnées avant 2018 ou à la toiture du couvert sis sur la parcelle voisine. Il s'ensuit que ces investissements déjà réalisés – modestes dans leur ampleur par rapport aux travaux ici litigieux – ne sont pas déterminants en la cause, car la décision dont est recours n'impose pas formellement au recourant d'y renoncer. Dès lors, il n'y a actuellement pour celui-ci aucune perte d'un investissement susceptible d'être protégé par des droits acquis.

Cela étant, la Cour souligne que ces considérations ne préjugent en rien d'une autre décision de remise en état que l'autorité communale pourrait éventuellement rendre à l'égard de travaux réalisés sans droit sur le n° xx1 avant 2018. C'est contre un tel

prononcé – hypothétique – que le recourant pourrait faire valoir les arguments qu'il présente céans.

5.5.2 Au demeurant, la Cour rappelle que le recourant ne peut pas prétendre disposer de droits acquis sur l'intégralité de la surface du n° xx1 située au sud de la servitude de passage goudronnée (cf. *supra*, consid. 5.4, 3^e par.). Ainsi, les investissements réalisés avant 2018 (goudronnage de l'assiette de la servitude de passage ainsi que d'une bande de terrain en limite avec le n° xx2, empiètement de la toiture du couvert sis sur le n° xx2) ne sauraient être invoqués pour justifier une extension de l'affectation artisanale sur la parcelle n° xx1.

Certes, l'article 5 alinéa 1 LC dit que les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être non seulement « entretenues », mais aussi « transformées » et « agrandies ». Toutefois, le recourant se méprend sur la portée de cette clause. En effet, les droits acquis ne permettent pas de modifier un bâtiment ou un aménagement sans égard pour son aspect ou ses proportions actuels. En particulier, celui qui procède à des modifications d'une ampleur équivalente à une nouvelle construction ne peut pas invoquer ses droits acquis, mais est tenu de se conformer au nouveau droit (cf., dans le même sens, Zaugg/Ludwig, *op. cit.*, n° 3a *ad art.* 3). De plus, s'agissant de constructions qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone dans laquelle elles se trouvent, la question de leur transformation ou de leur agrandissement doit être appréciée en tenant compte de tous les intérêts en jeu (art. 5 al. 2 LC).

En l'espèce, les travaux de goudronnage litigieux portent sur quelque 330 m² et couvrent l'essentiel de la surface du n° xx1 au sud de la servitude de passage. Les aménagements existants que mentionne le recourant concernent des surfaces bien plus restreintes, de l'ordre de quelques dizaines de m² tout au plus (cf. p. ex. orthophotos figurant sous les annexes n^{os} 14 et 15 du mémoire de recours de droit administratif ; v. aussi photographies aériennes sous pièces n^{os} 228 à 231 du dossier du Conseil d'Etat). Il est donc manifeste qu'en raison de leur ampleur, les travaux litigieux s'apparentent à un nouvel aménagement et non à un agrandissement susceptible d'être autorisé en vertu de l'article 5 alinéa 1 LC. A cela s'ajoute qu'il existe un intérêt public prépondérant à maintenir le n° xx1 dans un état permettant son utilisation de manière conforme aux prescriptions de la zone « villas denses » (R4), objectif qui serait sérieusement remis en question en cas d'extension de l'activité artisanale dans toute la portion sud de cette parcelle. En comparaison, l'intérêt privé du recourant à bénéficier d'une aire de dépôt de matériel jouxtant son atelier est à relativiser. En effet, ce besoin ne paraît pas absolument indispensable, l'intéressé ne prétendant pas qu'il se trouve dans l'impossibilité de

stocker le matériel dans une zone artisanale appropriée. D'ailleurs, l'entreprise concernée a été exploitée durant plusieurs dizaines d'années sans disposer d'une place de stockage aménagée sur le n° xx1. Il s'ensuit que la pesée des intérêts qu'impose l'article 5 alinéa 2 LC ne permettrait non plus pas d'autoriser les travaux litigieux. Enfin, la conformité au droit de ces aménagements réalisés avant 2018 sur le n° xx1 n'est pas établie. Or, il s'agit d'un préalable indispensable afin de pouvoir prétendre à l'application du régime des droits acquis (art. 5 al. 1 LC).

5.6 Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a jugé à bon droit que lesdits travaux ne pouvaient pas bénéficier de la protection des droits acquis.

6. Enfin, le recourant invoque en vain une violation de l'autonomie communale. En effet, comme cela a été dit au considérant 4.3 ci-dessus, la délivrance de l'autorisation de construire par l'autorité communale contrevenait aux prescriptions des article 111 et 117 RCCZ. Elle ne pouvait en outre pas se justifier pour des motifs tirés de l'article 5 LC (cf. *supra*, consid. 5). Dès lors, du moment que la solution retenue par l'autorité locale n'était pas conforme au droit, le Conseil d'Etat l'a censurée à juste titre. Il n'y a, dans ce contexte, aucune violation de l'autonomie communale.

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

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

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 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 1800 fr., débours compris (art. 11 LTar).

7.3 Dès lors que X _____ et Y _____ ne sont plus parties à la présente procédure (cf. *supra*, consid. 1.2 ; v. aussi leur écriture du 15 septembre 2021), elles ne peuvent prétendre à l'allocation de dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1800 fr., sont mis à la charge de W _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à W _____, à Maître Damien Revaz, avocat à Martigny, pour X _____ et Y _____, à Maître Blaise Marmy, avocat à Martigny, pour la commune de Z _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 7 février 2022.