

A1 21 204

JUGEMENT DU 7 JUILLET 2022

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Léna Jordan, greffière *ad hoc* ;

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Frédéric Pitteloud, avocat à Sion

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, **ADMINISTRATION COMMUNALE DE A _____** et **COMMISSION CANTONALE DES CONSTRUCTIONS**, autres autorités, ainsi que **Y _____ et Z _____**, tiers concernés, représentés par Maître Jacques Fournier, avocat à Sion

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 25 août 2021

Faits

A. X _____ est propriétaire de la parcelle n° x1 sise sur la commune de A _____, au lieu-dit « B _____ », en zone d'affectation différée selon le règlement des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), homologué par le Conseil d'Etat le 25 juin 2003 et en zone bleue de danger d'avalanches, soit un niveau moyen, sur la carte communale des dangers, homologuée le 13 mars 2013 (voir notamment le site : <https://xxx>, consulté le 22 juin 2022).

Le 9 avril 2018, une demande d'autorisation de construire a été déposée auprès du Secrétariat cantonal des constructions (SeCC) pour la transformation du mayen sis sur la parcelle voisine n° x2, propriété de feu C _____, décédée depuis lors et dont l'hoirie est composée de Y _____ et de Z _____. Le projet est paru au Bulletin Officiel (B.O) n° xxx du xxx 2018. Il a suscité l'opposition, le 25 mai 2018, de X _____.

Le 10 décembre 2018, le Service du développement territorial (SDT) a émis un préavis positif formulé comme suit : « comme indiqué lors de la demande de renseignements de février 2018, quantitativement le projet présenté est conforme aux bases légales, puisque l'extension des SBPu à l'intérieur du volume existant présente un ratio de 50.5% (60% admis). Reste ouverte la question qualitative, à juger par la CCC [Commission cantonale des constructions] ». Un tableau du calcul de l'augmentation du volume y était annexé. Les préavis des autres services concernés étaient tous positifs, sous réserve de diverses conditions.

B. Par décision du 24 octobre 2019, la CCC a accordé l'autorisation de construire sollicitée par Y _____ et Z _____ pour la transformation d'un chalet sur la parcelle n° x2, sous réserve du respect des conditions fixées par les différents services concernés. A l'appui de sa décision, la CCC a reproduit le préavis du Service administratif et juridique chargé du traitement des oppositions, lequel proposait le rejet de celle déposée par X _____. Il a été retenu que le projet n'était pas lacunaire, contrairement à ce qu'affirmait l'opposant, compte tenu du fait que Y _____ et Z _____ avaient déposé deux anciennes autorisations de construire, datées respectivement de 1965 et de 2000. Le projet portait sur un bâtiment existant et ne faisait pas apparaître de sur-hauteur hormis les 20 centimètres nécessaires à l'isolation du toit ce qui respectait les art. 32 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1), 24c al. 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979

(LAT ; RS 700) et 42 al. 3 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1), de sorte que l'absence de mention de l'altitude ne nuisait pas à la compréhension du dossier. S'il était vrai que la hauteur des cheminées prévues n'était pas indiquée, il était cependant aisé de la calculer en se fiant à l'échelle des plans et il apparaissait clairement qu'elle ne dépassait pas 1 mètre 50. Aucune modification du terrain ni des aménagements extérieurs n'était planifiée, si ce n'est la pose d'une barrière. Les cotes principales figurant sur les plans permettaient une compréhension suffisante du projet, dans la mesure où il s'agissait uniquement de modifier un muret existant. De même aucune modification de l'aspect extérieur du bâtiment n'était prévue, de sorte que le creusement du sol au niveau inférieur n'était pas critiquable sous l'angle des articles précités, du moment que l'agrandissement de la surface brute de plancher respectait les limites fixées à l'art. 42 al. 3 OAT. Les requérants n'entendaient pas aménager de places de parc car ils louaient un garage en contrebas et utilisaient le chemin d'accès public du D _____ pour se rendre sur leur parcelle. Pour ces raisons, l'opposition de X _____ était rejetée. Pour le surplus, toutes les conditions des art. 24 ss LAT, en particulier celles de l'art. 24c LAT, étaient remplies. En effet, le bâtiment avait été construit conformément aux règles légales avant le 1^{er} juillet 1972. Il était entretenu et se présentait dans un état utilisable conformément à sa destination. A cela s'ajoutait que l'augmentation de 50,5% des surfaces brutes de plancher utile (SBPu) prévue était inférieure à la limite de 60% fixée à l'art. 42 OAT. Enfin, le projet respectait l'identité du bâtiment d'origine. Il était encore relevé que l'art. 11 de la loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 (LRS ; RS 702) était également respecté.

C. Le 13 décembre 2019, X _____ a interjeté recours administratif auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de cette décision. Il a conclu à l'admission de son recours et à l'annulation de l'autorisation de construire délivrée le 24 octobre 2019 et notifiée le 12 novembre 2019 par la CCC, sous suite de frais et dépens. Il a invoqué, en premier lieu, une violation des art. 24c LAT et 42 OAT. Selon lui, le projet prévoyait des modifications en façades qui auraient dû être examinées par la CCC. Le calcul des surfaces ne figurait non plus pas dans la décision. En omettant d'indiquer ces éléments, la CCC aurait ainsi contrevenu à l'art. 24c LAT, qui prévoyait une analyse minutieuse de la situation s'agissant du respect de l'identité de la construction. En particulier, les modifications visibles de l'extérieur, à savoir une surélévation du bâtiment, des ouvertures des façades et une prolongation de celle au nord par la création d'un mur anti-avalanches ne respectaient pas les conditions de l'art. 24c al. 4 LAT. Quant à l'agrandissement de la surface habitable, le calcul effectué par les requérants était incorrect, selon X _____, car il se basait sur la « SUP » et non sur le SBPu, ce qui

violait le droit fédéral, en particulier l'art. 42 al. 3 OAT. De plus, il estimait, sur la base des plans, que l'agrandissement projeté dépassait largement la valeur de 50.5% annoncée dans la décision de la CCC pour arriver au-dessus des 60% fixés par l'article précité. Le mayen sur la parcelle n° x2 ne respectait non plus pas les distances à la limite et entre bâtiments. Ainsi, augmenter sa hauteur reviendrait, aux dires du recourant, à aggraver sa situation illégale. La surélévation, qui semblait être de 50 centimètres environ, était importante et portait une forte atteinte aux objectifs de sécurité, d'hygiène et de confort découlant des règles de droit public. Enfin, le mur anti-avalanches projeté ne respectait pas la distance nécessaire avec la voie publique (art. 55 RCCZ). En second lieu, X _____ invoquait une violation de l'art. 39 LC, ainsi que des art. 28 et 29 de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS/VS 705.100), en ce sens que le dossier de demande d'autorisation de construire était incomplet, de par l'absence de cotes sur les plans, de mention des accès à la parcelle ainsi que des noms des rues et des voies publiques à proximité. Ni la hauteur du bâtiment, ni les indications du terrain de référence ne figuraient dans les documents déposés. L'empiètement de l'avant-toit du mayen sur le chalet adjacent, propriété de X _____, était souligné. Il était inadmissible, selon lui, d'aggraver cet état déjà illicite actuellement en agrandissant encore ledit avant-toit. En dernier lieu, l'octroi de l'effet suspensif au recours était requis.

D. Par décision du 25 août 2021, le Conseil d'Etat a rejeté le recours, pour les motifs suivants : il a d'abord constaté que X _____ ne contestait pas l'application de l'art. 24c LAT, mais uniquement le respect des conditions qui en découlaient. A cet égard, l'autorité inférieure retenait que le mayen avait été légalement construit avant le 1^{er} juillet 1972 et servait déjà d'habitation à cette date. Quant à l'agrandissement de surface, le Conseil d'Etat relevait que le recourant avait manifestement confondu la notion d'agrandissement à l'intérieur du volume existant (art. 42 al. 3 let. a OAT) avec celle d'agrandissement à l'extérieur du volume existant (art. 42 al. 3 let. b OAT). Dans le projet présenté par Y _____ et Z _____, il convenait de retenir, avant transformation, une surface de 65 m² de SBPU à l'intérieur du volume existant, ce qui correspondait à l'étage habité, et à 51.37 m² de surface annexe (SA), coïncidant avec la cave. Il ressortait des plans autorisés que les 51.37 m² de SA passaient en SBPU, tandis qu'au rez-de-chaussée, la buanderie et le local technique (18.56 m²) devaient en être déduits afin d'être classés dans la SA. Par conséquent, la nouvelle SBPU se montant à 97.81 m², soit la surface de la cave nouvellement transformée de 51.37 m² à laquelle était additionnée la nouvelle SPBU de l'étage, à savoir 65 m² moins les 18.56 m² correspondant au local technique et à la buanderie (46.44 m² au total). Ainsi, l'agrandissement total de SPBU se montait bien à 50.5%. Même dans l'hypothèse où la

surface des combles de 5.9 m² était ajoutée, les requérants resteraient dans les limites de l'art. 42 al. 3 let. a OAT puisque l'agrandissement représenterait toujours moins de 60%. Ce calcul, effectué par le SDT, a été jugé exact par le Conseil d'Etat. D'un point de vue qualitatif, il était encore examiné si le projet portait ou non atteinte à l'identité du bâtiment. En l'occurrence, celui-ci était utilisé comme résidence secondaire depuis sa construction, soit avant 1972. La transformation proposée par les requérants était considérée comme d'importance réduite. Quant aux ouvertures projetées, le Conseil d'Etat estimait qu'elles n'étaient pas de nature à altérer les traits ou les éléments essentiels du bâtiment existant. Au contraire, elles tenaient compte des caractéristiques initiales du projet et permettaient d'opérer certains changements tout en considérant les normes usuelles en matière d'habitation. En outre, la toiture étant conservée telle quelle, sans nouvelle ouverture, l'apparence extérieure du bâtiment demeurerait, somme toute, inchangée. Or, c'était l'aspect du bâtiment dans son ensemble qui était déterminant, et non une analyse des détails. L'appréciation globale permettait d'aboutir à la conclusion que l'identité du bâtiment était respectée et que les nouvelles ouvertures prévues avaient pour but une amélioration de la salubrité de la construction. La transformation prévue était donc mesurée et conforme aux art. 24c LAT et 42 OAT. Par ailleurs, la surélévation de 20 centimètres du toit répondait sans conteste à une nécessité énergétique et prenait en compte les normes usuelles en matière d'habitation. La hauteur de 50 centimètres invoquée par X _____ ne ressortait pas du dossier. Quant au mur pare-avalanches, sa construction avait été exigée par la CCC et non sollicitée par les requérants. Elle était nécessaire en ce sens que le bâtiment se situait en zone bleue de danger d'avalanches et était exposé sur sa façade nord. Aucune entrée n'y était prévue. Une dérogation à sa distance par rapport à la route était justifiée, au sens de l'art. 212 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1), de par l'objectif sécuritaire de ce mur. Enfin, quant à la distance à la limite et à la distance de 2,5 mètres entre le bâtiment de Y _____ et Z _____ et le chalet de X _____, il était relevé que les deux immeubles bénéficiaient de droits acquis à cet égard car l'un comme l'autre avaient été construits avant 1972. Pour le reste, il convenait de ne pas appliquer de manière trop formaliste l'art. 29 OC relatif aux indications nécessaires devant figurer dans la demande d'autorisation de construire. En effet, le dossier déposé permettait d'appréhender l'importance et la nature des travaux projetés. Malgré l'absence de mention de l'altitude, il était possible, en se fiant à l'échelle des plans, de procéder aux mesures utiles. Cet oubli n'était pas de nature à entraver les droits de tiers.

E. Le 27 septembre 2021, X _____ a interjeté recours de droit administratif à l'encontre de cette décision. Il a pris les conclusions suivantes :

« Plaise au Tribunal cantonal, dire et prononcer :

1. *Le présent recours est admis ;*
2. *La décision rendue par le Conseil d'Etat le 25 août 2021 est annulée ;
Par conséquent, le permis de construire délivré par la Commission cantonale des constructions le 24 octobre 2019 pour la transformation d'un chalet sur la parcelle n° x2 de la Commune de A _____ est annulé.*
3. *Tous les frais de procédure et de jugement ainsi qu'une équitable indemnité de dépens en faveur de Monsieur X _____ sont mis à la charge de Messieurs Y _____ et Z _____, solidairement entre eux. »*

A l'appui de ces conclusions, il a tout d'abord invoqué une violation des règles d'établissement des faits. A l'écouter, le Conseil d'Etat avait omis de prendre en compte l'affectation de la zone dans laquelle l'immeuble était situé, le fait que le bâtiment existant empiétait sur la parcelle voisine, le fait qu'une porte était créée au nord, derrière le mur anti-avalanches, et le fait qu'un nouvel accès extérieur était constitué depuis la buanderie, ainsi que la hauteur réelle de l'habitation projetée.

Dans un second grief d'ordre formel, X _____ se plaignait d'une violation de son droit d'être entendu, car le Conseil d'Etat avait refusé de se prononcer sur des motifs importants de nature à modifier la décision rendue. Ce droit était également violé dans la mesure où l'autorité inférieure n'avait pas demandé l'édition par les requérants du devis des travaux ni de plans établis par un géomètre qui indiqueraient la distance à la limite et l'empiètement de l'avant-toit, moyens de preuve qui étaient nécessaires, selon X _____, pour examiner le critère du respect de l'identité de la construction.

Au fond, le recourant invoquait une violation des art. 24 ss LAT et 42 OAT. En substance, X _____ reprochait à l'autorité intimée d'avoir appliqué « *de manière particulière* » les conditions des art. 24 ss LAT et 42 ss OAT. Il lui reprochait également de n'avoir effectué aucune pesée des intérêts, alors qu'il s'agissait d'une condition nécessaire à l'octroi d'une autorisation de construire dérogatoire (art. 24c al. 5 LAT). Selon lui, l'autorité attaquée avait interprété de manière trop large les conditions fixées par ces articles. A cet égard, il estimait que le bâtiment sis sur la parcelle voisine n° x2 était, à l'origine, un mayen, composé en sous-sol d'une écurie et d'une grange à l'étage. Ce dernier avait donc initialement une vocation agricole et avait servi, sans doute, à abriter le bétail durant les mois d'été. Les chambres avaient été réalisées seulement en 1976, de même que la cuisine. Il fallait donc considérer qu'avant cette date, le mayen ne pouvait pas servir de bâtiment d'habitation. Dès lors, les conditions de l'art. 24c LAT n'étaient pas remplies. Le projet devait en réalité être examiné à l'aune de l'art. 24d LAT, ce que l'autorité précédente n'avait pas fait. Dans l'hypothèse où la Cour de céans

estimerait que l'art. 24c LAT s'appliquait néanmoins, X _____ considérait que l'autorisation de construire devait également être refusée, car le projet ne respectait pas l'identité de la construction. Il reprochait à la décision attaquée de n'avoir pas pris en compte les conséquences du projet sur les équipements de la zone, en particulier sur l'accès, qui était impossible en hiver, ou sur l'augmentation de l'utilisation de l'immeuble. En effet, le bâtiment actuel ne pouvait être utilisé que durant l'été. Or, le projet visait à le rendre habitable toute l'année. La modification de l'utilisation était donc substantielle et les conditions de l'art. 42 al. 1, al. 2 et al. 3 let. c OAT n'étaient pas remplies. C'était également à tort que le Conseil d'Etat avait retenu, sur la base de l'avis de la CCC, que la transformation de l'aspect extérieur du bâtiment était conforme au droit. Les ouvertures prévues ne répondaient ni à un usage d'habitation, ni à un assainissement énergétique, ni à une meilleure intégration dans le paysage. Elles violaient ainsi l'art. 24c al. 4 LAT. Au demeurant, le calcul effectué pour l'augmentation du volume bâti à l'intérieur était erroné. Une simple vérification mathématique permettait de se rendre compte que l'augmentation de SBPu était en réalité de 69.9%, soit bien au-dessus des 60% autorisés par l'art. 42 al. 3 let. a OAT. Quant à l'extérieur du volume bâti, la question n'était pas abordée par le Conseil d'Etat, alors qu'une excavation était prévue au sous-sol, augmentant ainsi le volume total de la construction. La zone à laquelle était affectée la parcelle n° x2 interdisait toute construction, selon le RCCZ. Toute autorisation de construire était donc exclue, tant que l'affectation de cette dernière n'était pas modifiée par les autorités communales. X _____ reprochait encore à l'autorité inférieure d'avoir omis de constater que toute la planification territoriale communale devrait être revue en raison de la fusion avec E _____. Selon lui, aucun permis de bâtir ne pouvait être délivré avant l'entrée en vigueur de la nouvelle planification territoriale. Finalement, le recourant réitérait ses griefs relatifs au caractère incomplet des plans déposés, lesquels violaient ainsi les art. 28 et 29 OC.

Par écriture du 25 octobre 2021, les autorités communales ont déclaré n'avoir pas constitué de dossier concernant cet objet, qui était de la compétence de la CCC. Pour le surplus, elles s'en sont remises à dire de justice.

Le Conseil d'Etat a produit son dossier complet, le 27 octobre 2021, et a informé la Cour que la CCC avait renoncé à se déterminer. Pour sa part, il se référait aux motifs développés dans sa décision et proposait le rejet du recours, sous suite de frais sans allocation de dépens.

Y _____ et Z _____ se sont déterminés sur le recours par écriture du 13 décembre 2021. Ils ont conclu à son rejet sous suite de frais et dépens.

Par courrier du 19 janvier 2022, X _____ a intégralement maintenu ses conclusions. Le 28 janvier 2022 Y _____ et Z _____ ont annoncé qu'ils renonçaient à s'exprimer sur cette écriture.

Le 9 février 2022, M^e Julien Délèze a informé la Cour de céans d'un changement d'activité et de la reprise du mandat de représentation de X _____ par M^e Frédéric Pitteloud.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 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). X _____ est particulièrement touché par le prononcé du Conseil d'Etat qui rejette son recours administratif et qui confirme l'octroi de l'autorisation de construire sur la parcelle contiguë n° x2. 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.

2.1 Faisant usage d'un droit que la loi lui confère (cf. art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), X _____ a sollicité l'édition du dossier de la CCC et du dossier du Conseil d'Etat, ainsi que le dépôt par Y _____ et Z _____ des plans indiquant les distances aux limites du bâtiment existant et du projet, de même qu'un devis des travaux. Il a également requis la mise en œuvre d'une inspection des lieux.

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

L'autorité peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité des moyens de preuve offerts et renoncer à les administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I

167 consid. 4.1). En outre, la procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst ou concrétisé par l'art. 19 LPJA, ne confère aucun droit absolu à s'exprimer oralement avant qu'une décision ne soit prise (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b).

2.3 En l'espèce, le Conseil d'Etat, tout comme la CCC, ont transmis leurs dossiers respectifs si bien que la demande en ce sens du recourant est satisfaite. En ce qui concerne les pièces requises, leur production n'est pas nécessaire, eu égard au sort du recours (cf. *infra* consid. 3.3). Quant à la « vision locale », elle n'est pas essentielle pour le fond de la cause puisque le dossier à disposition du Tribunal contient les plans déposés par Y _____ et Z _____ et des photographies des lieux (cf. dos. CCC, pièce n° 5). Ce moyen de preuve est donc rejeté.

3.1 Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu en raison du rejet, par le Conseil d'Etat, des moyens de preuve dont il avait proposé l'administration. Il estime également que la décision entreprise n'était pas suffisamment motivée et avait omis d'analyser diverses questions juridiques décisives, notamment l'aggravation de l'empiètement sur sa parcelle et de l'état illicite du mayen, ainsi que la problématique de la zone d'affectation différée.

3.2 La jurisprudence a notamment déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse en saisir la portée et, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause. Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision (ATF 146 II 335 consid. 5.1). Elle n'a pas l'obligation de discuter tous les moyens invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter aux questions décisives (ATF 146 IV 297 consid. 2.2.7 ; 142 II 154 consid. 4.2).

Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 144 IV 302 consid. 3.1 ; 142 II 218 consid. 2.8.1). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 135 I 279 consid. 2.6.1 ; 116 la 94 consid. 2). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée; cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut aussi se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le

renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 et arrêt du Tribunal fédéral 1C_443/2020 du 8 avril 2021, consid. 3.1).

3.3 En l'occurrence, la motivation de la décision pose effectivement problème quant à l'augmentation du volume maximal prévue par l'art. 42 al. 3 OAT. A cet égard, il sied de relever, avec le recourant, que les plans déposés et approuvés le 24 octobre 2019 portent la mention « SUP » en lien avec les surfaces et n'indiquent aucune référence au SBPu. La question du type de surface pris en compte se pose donc. De plus, les calculs effectués par le SDT dans son préavis du 10 décembre 2018 restent un mystère, compte tenu du fait que les valeurs utilisées ne sont pas celles qui ressortent des plans approuvés et que le service n'indique pas sur quels documents il s'est basé pour obtenir ces mesures. On constate, en effet, que les plans approuvés mentionnent, pour l'état existant, une surface de 53.78 m² pour le rez-de-chaussée, 53.48 m² pour les combles et n'indiquent pas la surface actuelle de la cave. La fiche de calcul du SDT annonce, pour l'état actuel du mayen, une SBPu de 65 m², ainsi qu'une SA de 51.37 m². Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 25 août 2021, se contente de reprendre les valeurs utilisées par le service sans plus de précisions. La Cour de céans ne peut dès lors pas procéder à la vérification de l'augmentation du volume sur la base du dossier en sa possession, puisque l'on ne sait pas sur quels éléments se sont fondés le service et le Conseil d'Etat pour parvenir à des mesures différentes de celles des plans approuvés, de sorte que l'on ne voit pas comment X _____ aurait pu le faire, même en consultant le dossier.

De surcroît, manquent au dossier notamment les hauteurs respectives des étages actuels (en particulier au niveau de l'ancienne cave, qui doit devenir un espace d'habitation complet). La hauteur de la surélévation du toit n'est pas mentionnée de manière claire. La surface actuelle de la cave, de même que les surfaces du nouvel espace buanderie et du local technique font défaut. Une analyse détaillée des propositions de modification aurait été effectuée par des professionnels de la construction membres de la CCC, aux dires de cette autorité (cf. dos. CE p. 151). Elle ne figure toutefois pas au dossier et n'est pas résumée dans la décision du 12 novembre 2019. Pourtant, c'est sur « l'avis de professionnels spécialisés » que le Conseil d'Etat se base, en page 6 de son prononcé du 25 août 2021, pour dire que l'identité du mayen est respectée pour les modifications des façades. Il est hautement problématique que les autorités inférieures se soient fondées, sans pour autant juger utile de le produire ou de l'explicitier de manière détaillée, sur l'avis de professionnels ne figurant pas au dossier.

Pour ces motifs, le droit d'être entendu du recourant a bien été violé, le dossier étant incomplet et la motivation de la décision insuffisante, ce qui conduit - indépendamment des chances de succès du recours sur le fond - à l'admission de celui-ci et à l'annulation de la décision attaquée (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1).

Ce grief doit donc être admis.

4. Bien que le point qui précède suffise, à lui seul, à admettre le recours, ce dernier aurait dans tous les cas dû être admis lors d'un examen au fond pour les raisons qui suivent.

5.1 X _____ reproche à l'autorité inférieure d'avoir mal appliqué les articles relatifs aux autorisations de construire dérogatoires, à savoir les art. 24 ss LAT ainsi que les art. 42 et 43 OAT.

5.2 Aux termes de l'art. 125 RCCZ traitant de la zone d'affectation différée, celle-ci est provisoirement fermée à la construction, mais sera en priorité affectée en zone à bâtir lorsque le développement touristique de la station permettra de justifier d'un besoin d'extension (let. a). Le moment venu, le Conseil municipal décidera de sa réouverture partielle ou totale, en appliquant la procédure prévue dans le décret du 10 novembre 1993 (let. b). Les constructions agricoles nouvelles sont interdites (let. c).

5.3 A teneur de l'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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 art. 24c et 24d LAT ne s'étend pas aux bâtiments en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler (ATF 147 II 465 consid. 4.2.4 et 4.3.5) ; 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 ; ACDP A1 21 133 du 22 mai 2022, consid. 4.1).

L'art. 42 al. 3 OAT précise encore que, dans le cas des bâtiments qui n'étaient habités que temporairement au 1^{er} juillet 1972, les travaux projetés ne doivent pas permettre une modification importante de leur utilisation. D'après les explications relatives à l'OAT de 2012, l'installation d'un chauffage dans une construction jusque-là non chauffée ou le raccordement au réseau électrique d'une construction précédemment non raccordée entraîne une modification importante de son utilisation (Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 33 ad art. 24c LAT).

A contrario, la garantie de la situation acquise conférée par l'art. 24c LAT ne bénéficie pas aux constructions et installations érigées en zone de non-bâti, au titre de

construction conformes à l'affectation de la zone après le 1^{er} juillet 1972 (Rudolf Muggli, op.cit., n. 19 ad art. 24c LAT).

5.4 Aux termes de l'art. 32 al. 1 LC, Pour les bâtiments existants transformés ou rénovés de manière à satisfaire aux exigences correspondantes de la législation cantonale sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations ou de manière à bénéficier d'un label reconnu par l'autorité cantonale compétente : un dépassement de 20 centimètres au plus pour l'ajout d'une isolation thermique ou la pose d'une installation solaire n'est pas pris en compte lors du calcul notamment de la hauteur du bâtiment, de la distance entre les bâtiments, à la limite, aux eaux publiques, à la route ou à la place de parc, ni dans le cadre de l'alignement des constructions (let. a) ; un ajout d'isolation sur les façades, y compris le parement extérieur, n'est pas considéré dans le calcul de l'indice (let. b).

5.5 En l'espèce, la CCC, puis le Conseil d'Etat, ont constaté que les modifications projetées respectaient les limites chiffrées fixées par l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT. Les deux autorités précédentes ont également estimé que le projet respectait l'identité de la construction.

Cet avis ne saurait être suivi. En effet, en comparaison avec l'état de référence au 1^{er} juillet 1972, l'intégration de l'étage supérieur dans la surface habitable par la création d'une mezzanine et de l'étage inférieur par le creusement et l'isolation du sous-sol puis la création de deux chambres supplémentaires, ainsi que d'une salle d'eau et d'un hall entraîne non seulement une modification notable des volumes et des dimensions, mais également de l'enveloppe thermique et de l'affectation de ces espaces, puisque ni l'un ni l'autre n'étaient prévus, à l'origine, comme espace d'habitation. Il sied également de relever qu'aucun des espaces actuels au sein du mayen ne conserve la même fonction, hormis une partie du galetas, de sorte qu'il est indéniable que les modifications projetées sont très importantes.

Quant aux altérations extérieures, il ressort des plans déposés que les deux fenêtres existantes sur la façade sud seront remplacées par une unique fenêtre de plus grande taille (165 centimètres sur 150) au niveau du rez de chaussée, ainsi que par une nouvelle fenêtre plus petite (150 centimètres sur 60) au niveau du sous-sol. Sur la façade nord, un mur de protection anti-avalanches sera ajouté. Sur la façade est, une ouverture vitrée (144 centimètres sur 140) est ajoutée au niveau du rez-de-chaussée, ainsi que deux cheminées au niveau du toit. Enfin, sur la façade ouest, la porte est déplacée au niveau du rez-de-chaussée et un soupirail (120 centimètres sur 60) est ajouté au niveau du sous-sol. A l'intérieur du bâtiment, au sous-sol, une excavation de l'ordre 24 centimètres est prévue, en sus de l'installation de la nouvelle isolation. Une mezzanine sera créée

au niveau de l'actuel galetas. Quant au toit, il semble ressortir des plans qu'il ne sera pas surélevé plus que les 20 centimètres autorisés pour l'isolation (art. 32 al. 1 let. a LC). Les plans déposés indiquent, en effet, la hauteur du faite à 3 mètres 89 tant pour l'état existant que pour le projet. Toutefois, ce point devra également être examiné une fois les plans complétés produits. Ceux-ci devront comprendre notamment les dimensions exactes de l'isolation et du toit. Sur la base des éléments qui précèdent, il paraît évident que le projet autorisé va conduire à un changement important de l'aspect extérieur du bâtiment, en sus des modifications intérieures. Il reste donc à déterminer si ces agrandissements et altérations du bâtiment existant respectent les conditions de l'art. 24c LAT ainsi que celles de l'art. 42 OAT.

5.6 Préliminairement il convient de relever que, contrairement à l'avis du recourant, ce n'est pas l'art. 24d LAT qui s'applique mais bien l'art. 24c LAT. En effet, l'art. 24d LAT ne s'applique *de facto* qu'aux bâtiments d'habitation agricole érigés selon le nouveau droit (Rudolf Muggli, in : Heinz Aemisegger et al. [édit.], *op. cit.*, n. 14 ad art. 24d LAT), ce qui n'est pas le cas ici, le mayen ayant été construit avant 1972.

Les deux premières conditions de l'art. 24c al. 1 LAT sont remplies, compte tenu du fait que le bâtiment a été érigé légalement avant 1972 et a été entretenu de manière adéquate par ses propriétaires et exploité normalement par ceux-ci. Pour le surplus, l'art. 24c al. 2 LAT autorise une transformation partielle et un agrandissement mesuré pour de tels bâtiments. L'identité de la construction doit être respectée (art. 42 al. 1 OAT).

En l'occurrence, tant l'aspect extérieur du mayen que son volume intérieur sont très largement modifiés par le projet. Un étage entier « de vie » comportant un salon, une salle à manger et une cuisine est créé au rez-de-chaussée tandis qu'un espace « nuit » comprenant deux chambres à coucher ainsi qu'une salle de bain est ajouté à l'étage inférieur, qui est actuellement utilisé comme cave. On constate donc une modification très importante de la structure interne du mayen (ajout de diverses cloisons au niveau de l'ancienne cave pour créer plusieurs nouvelles pièces, ouverture complète de l'étage du rez-de-chaussée pour ne créer plus qu'un grand espace d'une surface de 38.06 m², création d'une nouvelle cloison dans l'ancienne cuisine pour former deux nouveaux locaux annexes (buanderie et local technique) et ouverture de la moitié de l'étage supérieur pour créer une mezzanine).

Au niveau intérieur, il y a lieu de rappeler que la zone d'affectation différée n'a pas pour vocation d'accueillir des habitations dont l'espace à vivre et le niveau de confort pourrait

être comparés à ceux que l'on trouve en zone à bâtir résidentielle. Elle n'est pas non plus destinée à la résidence principale. L'intention des requérants de passer plus de temps dans leur mayen à l'avenir et leur volonté claire d'en améliorer le confort ne peut donc pas justifier la surélévation de l'ouvrage (ACDP A1 15 32 du 2 octobre 2015, consid. 6.3). Le creusement du sous-sol, tel que projeté, n'est pas plus conforme à une utilisation du mayen conformément à sa destination, compte tenu du fait que la hauteur actuelle semble, sur la base des plans, fixée à plus de deux mètres, de sorte que le besoin d'augmenter la hauteur de cet étage n'est pas évident. L'isolation complète du mayen, de même que le raccordement aux égouts communaux et l'installation d'un nouveau chauffage constituent autant d'éléments qui permettent de modifier l'utilisation actuelle du mayen, le rendant habitable et agréable également en hiver, en opposition au confort rudimentaire actuel qui ressort des photographies. De plus, Y _____ et Z _____ admettent eux-mêmes qu'actuellement, le mayen ne procure qu'un confort rustique (cf. dos. CE p. 206). Ainsi, une modification d'utilisation telle que celle qui peut être déduite du projet n'est pas compatible, en l'état, avec les conditions des art. 24c LAT et 42 al. 3 let. c OAT.

De surcroît, d'importantes modifications de l'aspect extérieur du mayen sont prévues, telles que décrites ci-dessus (cf. *supra* consid. 5.5). Or de tels changements de l'aspect extérieur du bâtiment ne sont admissibles que s'ils sont nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, à un assainissement énergétique ou à une meilleure intégration dans le paysage (art. 24c al. 4 LAT). L'adjectif « nécessaire » doit être interprété de façon restrictive. Dans le projet discuté, bien qu'il soit incontestable que le remplacement des fenêtres existantes par des vitres répondant aux normes actuelles puisse viser à un assainissement énergétique, ce n'est pas le cas de leur déplacement et agrandissement ou de la création des ouvertures supplémentaires. Ces adaptations n'ont pas plus pour objectif une meilleure intégration dans le paysage. Au contraire, ces éléments ont pour but la seule convenance personnelle des propriétaires. Ainsi, bien qu'une modification proportionnée des ouvertures existantes puisse être admise dans un but d'assainissement énergétique, le projet, en l'état, ne respecte pas l'identité du bâtiment de ce point de vue.

Dès lors, il doit être reconnu que les modifications prévues, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, telles qu'elles figurent dans les plans déposés, ne respectent – loin s'en faut – pas les conditions de l'art. 24c LAT ou celles de l'art. 42 OAT.

Ce grief doit donc également être admis.

6. Au vu de ce qui précède, le recours est admis (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). La décision du Conseil d'Etat du 25 août 2021 est donc annulée.

7. L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA). L'Etat du Valais versera des dépens à X _____ qui obtient gain de cause et qui en a réclamés (art. 91 al. 1 LPJA). Ces dépens seront arrêtés au montant de 2400 fr. (TVA et débours compris) eu égard, notamment, au travail effectué par les mandataires du recourant, qui a consisté principalement, pour M^e Jordan, en la rédaction du recours administratif de 15 pages, ainsi qu'une détermination de 6 pages et pour M^e Délèze, puis M^e Pitteloud, en la rédaction du mémoire de recours de droit administratif (17 pages) et d'une détermination de 11 pages (art. 4, 27, 29 al. 2 et 39 de la loi 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 25 août 2021 est annulée. La cause est renvoyée à la Commission Cantonale des Constructions pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.
3. La présente décision est rendue sans frais.
4. L'Etat du Valais versera à X _____, 2400 fr. pour ses dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à M^e Frédéric Pitteloud pour X _____, à M^e Jacques Fournier pour Y _____ et Z _____, au Conseil d'Etat du Valais et à la Commission cantonale des constructions, à l'Administration communale de A _____, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Sion, le 7 juillet 2022