

A1 22 157

ARRÊT DU 16 JUIN 2023

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr. Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier,

en la cause

COMMUNE DE X _____, X _____, recourante, représentée par Maître Damien Revaz, avocat, 1920 Martigny

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et **Y _____**, X _____, tiers concerné, représenté par Maître Yannis Sakkas, avocat, 1920 Martigny

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 3 août 2022

Faits

A. Y _____ (ci-après également : le constructeur) est propriétaire de la parcelle n° xx1, plan n° xxx, de l'ancienne commune de A _____ qui a fusionné avec la commune de X _____ au xxx. Sise au lieu-dit « B _____ », cette parcelle de xx2 m² est intégralement colloquée en zone artisanale et industrielle, selon le plan d'affectation de zones (PAZ) et le règlement des constructions (RC) de l'ancienne commune de A _____, tous deux homologués par le Conseil d'Etat le xxx et qui sont applicables au présent litige (cf. art. 6 de la décision du Grand Conseil du canton du Valais du xxx concernant la fusion des communes de X _____ et A _____). L'art. 126 RC dispose que cette zone est destinée aux commerces et aux constructions artisanales et industrielles ; les logements ne sont autorisés que dans la mesure où ils sont nécessaires à la surveillance des installations.

B. Le 1^{er} octobre 2020, Y _____ a déposé une demande d'autorisation de construire une halle artisanale avec logement sur la parcelle précitée qui borde la route cantonale. Cette halle était destinée à l'exploitation de la société D _____ (ci-après : le garage), dont il est l'unique associé et gérant et qui occupait alors des locaux situés le long de la route cantonale, soit environ 500 m au sud-ouest de la parcelle n° xx1.

Comprenant deux étages, le projet de halle était occupé, au rez-de-chaussée, par un espace garage avec mezzanine et ascenseur à véhicules (234 m²), un dépôt indépendant (77 m²), un espace expo-bureau avec WC (68 m²), un local technique (10 m²) et une douche (4 m²). Il comprenait également une cage d'escalier indépendante (12 m²) menant à l'appartement de 3 pièces (68 m²) avec balcon (9 m²) situé au 1^{er} étage. Le reste de celui-ci était occupé par un dépôt (201 m²), accessible depuis l'appartement desservi par la cage d'escalier précitée (12 m²), un vestiaire (8 m²), un local personnel (19 m²) et un local d'archives (14 m²) eux-mêmes accessibles par un escalier et un couloir (± 22 m²) depuis l'espace expo-bureau. Le projet était complété par 16 places de stationnement extérieures.

Publié au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2020, la demande d'autorisation n'a suscité aucune opposition.

C. Le 14 janvier 2021, les Services techniques municipaux de X _____ ont informé le constructeur que l'art. 126 RC permettait la construction d'un logement dans la zone artisanale et industrielle pour autant qu'il soit nécessaire à la surveillance des locaux. Ils ont prié l'intéressé de justifier son projet sous cet angle. Le 21 janvier 2021, Y _____ a répondu que l'appartement était « *lié à l'exploitation de la halle (garage automobile*

avec service dépannage 24/24) et servira[it] à la surveillance du site mais aussi au service de dépannage et à la conciergerie des locaux, conformément à l'art. 126 du RC de la Commune de A _____ ».

Par courrier du 10 mai 2021, le Conseil municipal de X _____ (ci-après : le Conseil municipal) a informé le constructeur qu'il avait, sur proposition de la Commission communale des constructions, préavisé négativement le projet soumis en tant qu'il prévoyait l'aménagement d'un logement. Ce dernier ne pouvait en effet être considéré comme nécessaire à la surveillance des installations. Le constructeur était par conséquent invité à déposer de nouveaux plans modifiés.

Le 4 juin 2021, Y _____ s'est étonné de la position du Conseil municipal. D'une part, la Commission des constructions de l'ancienne commune de A _____ avait traité et préavisé favorablement son projet le 23 septembre 2020 qui, de surcroît, avait ensuite été validé par l'ancien Conseil municipal de A _____. D'autre part, le projet respectait l'art. 126 RC dans la mesure où le bâtiment devait être occupé par le propriétaire et exploitant de la halle. Dans le cas où le Conseil municipal de X _____ maintiendrait sa position, l'intéressé sollicitait une décision formelle.

D. En séance du 22 juin 2021, le Conseil municipal a autorisé le projet en tant qu'il concernait la construction d'une halle artisanale, mais l'a refusé en tant qu'il prévoyait un logement de fonction. Selon la décision y relative, ce dernier ne pouvait en effet être autorisé en vertu de l'art. 126 RC, puisqu'il « [i]l ne ressort[ait] pas du dossier que l'activité de ce garage automobile avec service de dépannage 24/24 d[evait] bénéficier d'une surveillance de ses installations justifiant la création d'un logement ». Le permis de construire était par conséquent délivré à la condition que des plans modifiés supprimant le logement litigieux soient fournis avant le début des travaux.

Le 27 août 2021, Y _____ a saisi le Conseil d'Etat d'un recours administratif dirigé contre cette décision. Il concluait, sous suite de frais et dépens, à sa réforme en ce sens que le projet soumis (halle et logement) soit autorisé. Sous l'angle formel, le constructeur invoquait une violation de son droit d'être entendu au motif qu'il n'avait pu consulter le dossier communal, que la décision ne permettait pas de comprendre pourquoi l'autorité avait nié le besoin de surveillance du garage, ni n'abordait la faculté de subordonner l'autorisation de construire un logement à l'inscription de charges ou conditions destinées à garantir le respect de l'art. 126 RC, voire une mention au registre foncier en ce sens, comme il l'avait pourtant proposé. Sur le fond, Y _____ se prévalait d'une mauvaise application de l'art. 126 RC dans la mesure où le besoin de surveillance du

garage avait, à son sens, été démontré à satisfaction. Il ajoutait que la décision violait le principe d'égalité de traitement car des logements avaient déjà été autorisés dans des circonstances similaires et méconnaissait le principe de la proportionnalité, puisqu'une mention au registre foncier limitant l'occupation du logement au but poursuivi par l'art. 126 RC aurait suffi à garantir l'intérêt public poursuivi par le Conseil municipal. L'ancien Conseil municipal de A _____ avait au surplus donné des garanties au constructeur quant à l'admissibilité de son projet, lesquelles devaient être maintenues sauf à violer le principe de la confiance.

Le 8 novembre 2021, Y _____ a transmis au Service des affaires intérieures et communales (SAIC), organe d'instruction du recours administratif, un échange de courriels dans lequel le Service cantonal de la circulation routière et de la navigation (SCN) confirmait son intérêt pour le banc d'essai qu'il prévoyait d'installer dans son garage et qui, selon le constructeur, devrait être disponible à toute heure. Le 24 novembre 2021, il a encore transmis deux attestations d'employés, selon lesquelles les alarmes du garage avaient déjà été déclenchées par le passé et la surveillance du site par l'occupant du logement projeté s'avérait nécessaire.

Dans sa réponse du 6 décembre 2021, le Conseil municipal a conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. En substance, il expliquait que l'interprétation littérale du terme « *nécessaire* » contenu dans l'art. 126 RC impliquait qu'un logement pouvait être autorisé s'il était non seulement utile mais encore indispensable à la surveillance du garage. Or, Y _____ n'avait pas démontré que la construction d'un logement était l'unique moyen de surveiller le site, ce qui pouvait quoi qu'il en soit être effectué par d'autres moyens qu'offraient les technologies actuelles (vidéosurveillance ; système d'alarme ; entreprise de sécurité ; *etc.*). En outre, la surveillance envisagée par le législateur communal lors de l'adoption de l'art. 126 RC en 1988 visait les installations techniques, mais pas la prévention des incivilités craintes par le constructeur. Pour le reste, ce dernier ne pouvait se prévaloir d'autres cas similaires dans lesquels l'autorisation de construire un logement en zone industrielle aurait été accordée, pas plus que d'un prétendu accord de l'ancien Conseil municipal de A _____ qui n'avait pas statué sur le projet litigieux ni donné de garanties à son sujet.

E. Le 22 décembre 2021, Y _____ a donné une liste de cinq parcelles de la commune de X _____ et d'une parcelle de la commune de A _____ qui, sises en zone artisanale ou industrielle, comportaient apparemment des logements, ce qui était de nature à étayer le grief de violation du principe d'égalité de traitement.

A la demande du SAIC, le Conseil municipal a fourni divers documents, à savoir : le dossier d'autorisation de construire un bâtiment artisanal avec dépôt, bureaux et un appartement de service sur la parcelle n° xx3 de X _____ (2006), le dossier d'autorisation de construire une halle logistique avec habitation pour le concierge sur la parcelle n° xx4 de A _____ (2016), deux courriers de l'ancien Conseil municipal de A _____ de 2014 et 2015 indiquant à deux propriétaires que l'aménagement de logements sociaux, respectivement d'un logement n'était pas possible en zone artisanale et industrielle, une attestation que le projet présentement litigieux n'avait pas été discuté par l'ancien Conseil municipal de A _____, ainsi que l'extrait des procès-verbaux des séances du Conseil municipal des 13 avril et 22 juin 2021 au cours desquelles le projet de Y _____ avait été évoqué.

Le constructeur s'est encore déterminé le 17 mars 2022. Contestant l'interprétation excessivement stricte de l'art. 126 RC défendue par le Conseil municipal, il ajoutait que l'aménagement d'un logement dans la halle n'était pas le fruit de convenances personnelles, mais constituait l'ultime moyen à sa disposition pour assurer la sécurité des lieux. Les autres moyens alternatifs (système de vidéosurveillance et alarme) déjà mis en œuvre demeuraient en effet insuffisants. A l'appui de ses déclarations, le constructeur a produit des images prises par le système de vidéosurveillance de son garage actuel, une photographie du système d'alarme ainsi qu'une copie d'un rapport de police du 22 décembre 2021 constatant qu'un inconnu avait endommagé un véhicule en tentant vainement de le dérober. Le constructeur étayait pour le surplus son argumentation et persistait dans ses conclusions.

F. Par décision du 3 août 2022, le Conseil d'Etat a admis le recours administratif et partiellement annulé la décision du 22 juin 2022. En substance, il a retenu que si l'art. 126 RC exigeait que le logement soit « *nécessaire* » à la surveillance, cela n'impliquait pas pour autant qu'il soit absolument indispensable à cette fin, mais qu'il incombait au requérant de rendre le besoin de surveillance suffisamment vraisemblable. Il a également souligné que le fait que des moyens techniques récents permettent désormais de surveiller des locaux industriels à distance n'excluait pas automatiquement qu'un logement puisse être autorisé, sauf à vider l'art. 126 RC de sa substance. A elles seules, ces considérations justifiaient l'annulation de la décision entreprise et l'autorisation du logement litigieux dont la nécessité avait été rendue vraisemblable par le constructeur. Par ailleurs, la construction de locaux industriels avec logement avait été autorisée en 2016 sur la parcelle n° xx4, sise dans la même zone, au motif que l'exploitation de l'entreprise de transport et de logistique qui occuperait les locaux

impliquait des départs et des arrivées de véhicules en journée, mais également très tôt le matin ou très tard le soir, ce qui supposait une présence permanente sur le site. En l'espèce, le garage du constructeur assurait pour sa part un service de dépannage 24 heures sur 24 et envisageait de développer certaines activités, en particulier un banc d'essai, activités qui rendaient également nécessaire une présence permanente sur le site. Sa situation était donc comparable à celle de l'entreprise de transport et de logistique précitée. Aussi, le principe d'égalité de traitement justifiait-il d'autoriser l'aménagement du logement litigieux.

G. Le 13 septembre 2022, la commune de X _____ (ci-après : la recourante) a déposé un recours de droit administratif auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal contre cette décision, concluant à son annulation et à la confirmation de sa décision du 22 juin 2021, sous suite de frais. En substance, la recourante rappelle que la zone artisanale et industrielle de A _____ n'est en principe pas vouée à l'habitation et qu'il convient d'adopter une approche rigoureuse dans l'application de l'art. 126 RC, que seule garantit son interprétation de la disposition. Or, en s'écartant sans raison de sa solution, pourtant soutenable, le Conseil d'Etat aurait méconnu l'autonomie communale dont elle jouit lorsqu'elle interprète ses règlements. Elle ajoute que les jurisprudences citées dans la décision ne sont pas pertinentes, puisqu'elles concernent d'autres communes, dont les règlements ne sont pas libellés de la même manière que l'art. 126 RC. Quant à la parcelle n° xx4, sa situation n'est, selon la recourante, pas comparable à celle de la parcelle n° xx1. Subsidiairement, elle soutient que l'autorisation délivrée pour la parcelle n° xx4 n'est pas conforme au droit et que le constructeur ne pourrait invoquer un droit à l'égalité dans l'illégalité. Dans ces circonstances, les jurisprudences et le précédent évoqués ne pourraient justifier le raisonnement du Conseil d'Etat, ni ne seraient révélateurs d'une inégalité de traitement. Au contraire, les documents produits céans et dans l'instance précédente démontreraient l'existence d'une pratique constante des autorités communales successives tendant à appliquer l'art. 126 RC de manière restrictive. A titre de moyen de preuve, la recourante a sollicité l'édition du dossier du Conseil d'Etat.

Invité à le faire, le Conseil d'Etat a, le 28 septembre 2022, renoncé à se déterminer, renvoyé aux considérants de la décision querellée et proposé le rejet du recours, sous suite de frais. Il a également produit son dossier.

Y _____ a déposé un mémoire de réponse le 28 octobre 2022, aux termes duquel il a également proposé le rejet du recours, sous suite de frais et d'une indemnité de dépens de 2500 fr. En bref, le prénommé réitère ses explications quant à la nécessité

de disposer d'un logement pour surveiller le site en raison des tentatives de vol déjà subies malgré l'existence d'un système d'alarme et de vidéosurveillance. Il ajoute que le logement est également justifié par les activités du garage, qui comprennent en particulier des dépannages 24 heures sur 24 et, à l'avenir, un banc d'essai. Au titre des mesures d'instruction, le constructeur a requis la production, par la commune de X _____, de toutes les autorisations portant sur un logement en zone artisanale et/ou industrielle délivrées par son Conseil municipal, respectivement par l'ancien Conseil municipal de A _____, afin de démontrer que le refus d'autoriser le logement litigieux violerait le principe d'égalité de traitement.

Transmis aux autres parties, les déterminations du Conseil d'Etat et du constructeur n'ont pas suscité de réactions.

Considérant en droit

1.1 Aux termes de l'art. 44 al. 1 let b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), applicable à la procédure de recours de droit administratif par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir.

En vertu de l'art. 156 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo ; RS/VS 175.1), les collectivités de droit public et leurs associations ont qualité pour recourir auprès du Tribunal cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée. D'après la jurisprudence, une commune peut recourir aussi bien lorsque la décision lui porte une atteinte semblable à celle dont pâtirait un particulier que lorsqu'elle est atteinte dans son autonomie en qualité de collectivité défendant ses prérogatives de puissance publique dans les limites de sa juridiction (ACDP A1 19 152 du 18 décembre 2019 consid. 1, A1 18 227 du 27 mars 2019 consid. 1.1 et A1 17 191 du 18 juillet 2018 consid. 1.1).

L'aménagement local et la police des constructions incombent aux communes (art. 6 let. c LCo ; art. 70 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 [Cst. cant. ; RS/VS 101.1]), matière où, dans les limites du droit fédéral et cantonal, elles sont autonomes (art. 69 Cst. cant. ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_419/2019 du 14 septembre 2020 consid. 5.2 et 1C_549/2012 du 2 octobre 2013 consid. 5.1.1 ; RVJ 2001 p. 51

consid. 4b). Il appartient donc, en premier lieu, aux exécutifs locaux de vérifier si les projets qui leur sont soumis respectent les réquisits que posent les règlements communaux des constructions (RVJ 1992 p. 76 consid. 2c ; ACDP précités A1 19 152 consid. 1 et A1 18 227 consid. 1.1).

1.2 En contestant céans le prononcé du Conseil d'Etat qui annule partiellement sa décision du 22 juin 2021 concernant un projet sis en zone à bâtir, la commune défend cette prérogative. Adressé en temps utile et conformément aux exigences légales applicables (art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA), son recours de droit administratif est dès lors recevable en vertu de l'art. 156 al. 1 LCo.

2. Le Conseil d'Etat a produit son dossier complet le 28 septembre 2022, de sorte que la requête de la recourante en ce sens a été satisfaite.

Pour sa part, le constructeur a requis qu'ordre soit donné à la recourante de verser au dossier diverses autorisations censées démontrer que le refus d'autoriser le logement litigieux consacrerait une inégalité de traitement. Or, si le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend en particulier le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, encore faut-il que celles-ci apparaissent pertinentes (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1, 142 III 48 consid. 4.1.1). Tel n'est en l'occurrence pas le cas. Le litige peut en effet être tranché sur la base du dossier en mains du Tribunal, qui s'avère suffisamment complet pour lui permettre de statuer en connaissance de cause, comme le démontreront les considérants qui vont suivre. La mesure d'instruction requise est par conséquent rejetée.

3.1 Dans son premier grief, la recourante expose avoir rendu sa décision du 22 juin 2021 sur la base d'une interprétation restrictive de l'art. 126 RC qui, dans la zone artisanale et industrielle, n'autorise les logements que dans la mesure où ils sont nécessaires à la surveillance des installations. Se livrant à une interprétation littérale de la disposition, elle soutient que le terme « *nécessaire* » impliquerait « *qu'il ne suffi[rait] pas qu'un logement soit utile à la surveillance du garage pour qu'il soit autorisé, mais qu'il fau[drait] en plus qu'il en constitue une condition indispensable* ». Cette interprétation serait au demeurant attestée par la pratique bien établie des autorités communales que la recourante illustre par deux courriers dans lesquels l'ancien Conseil municipal informait des administrés de l'impossibilité d'aménager des logements dans la zone en question, ainsi que sur des déclarations orales d'employés de l'ancienne commune de A _____. Les éléments qui précèdent ayant été régulièrement présentés devant le Conseil d'Etat, il incombait à ce dernier, s'il entendait s'en écarter,

de démontrer en quoi l'interprétation du Conseil municipal était insoutenable. En l'absence de toute argumentation à ce sujet dans la décision entreprise et dès lors que l'interprétation de la recourante était parfaitement soutenable, l'autorité attaquée aurait violé son autonomie communale, ce qui commanderait d'annuler la décision dont est recours.

3.2.1 En vertu de l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 139 I 169 consid. 6. ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_419/2019 précité consid. 5.2, 1C_645/2017 du 19 décembre 2018 consid. 4.1.1). Comme déjà exposé, l'autonomie communale est en particulier garantie en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions (cf. *supra* consid. 1.1).

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 (cf. art. 3 al. 2 LAT ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_419/2019 précité consid. 2.2, 1C_565/2016 du 16 novembre 2017 consid. 2.2 et 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.2.2). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou substituer sa propre appréciation à une appréciation adéquate de la commune. Cela ne signifie toutefois pas qu'elle doive seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire contraire à l'art. 33 al. 3 let. b LAT (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4, 145 I 52 consid. 3.6 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_710/2021 du 5 octobre 2022 consid. 2.1.1, 1C_419/2019 précité consid. 2.2). Conformément aux art. 46 et 49 Cst., l'autorité de recours doit en particulier sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité ou encore apparaît objectivement insoutenable et, partant, arbitraire (*ibidem*). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au

canton, doit au contraire être imposée par un contrôle strict (*ibidem*). L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 145 I 52 consid. 3.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2020 précité consid. 2.1).

3.2.2 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 144 V 313 consid. 6.1, 142 IV 389 consid. 4.3.1; 141 III 53 consid. 5.4.1 ; ACDP A1 21 286 du 6 septembre 2022 consid. 3.5). A l'instar du Tribunal fédéral, il convient de ne privilégier aucune méthode d'interprétation, mais de s'inspirer d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme et de ne se fonder sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 148 II 444 consid. 5.2, 145 IV 17 consid. 1.2 et 144 V 313 consid. 6.1). Cela étant, il faut se garder, sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs, de s'écarter d'une interprétation qui correspond à l'évidence à la volonté du législateur, en se fondant, le cas échéant, sur des considérations relevant du droit désirable (*de lege ferenda*) ; autrement dit, le juge ne saurait se substituer au législateur par le biais d'une interprétation extensive ou restrictive des dispositions légales en cause (ATF 133 III 257 consid. 2.4 et 130 II 65 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_10/2014 du 4 septembre 2014 consid. 4.1).

Le droit administratif se caractérise pas le fait que l'interprétation de la loi dans l'exercice de la puissance publique n'est pas réservée aux juges ; elle incombe en premier lieu à l'administration (Aurélié Mariotti, La marge de manœuvre des autorités dans le processus décisionnel, thèse, Bâle 2023, n. 188 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 426). Il revient donc également aux autorités administratives de recourir, au besoin, aux règles d'interprétation précitées. Tel est en particulier le cas lorsque les autorités communales interprètent leurs règlements communaux de police des constructions (arrêt du Tribunal fédéral 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.4 ; ACDP A1 16 192 du 28 octobre 2016 consid. 3.2). Néanmoins, même si les communes disposent d'une autonomie protégée par la Constitution

cantonale dans la délimitation des zones à bâtir et leur affectation, cette autonomie ne laisse pas place à une interprétation d'une norme du règlement communal de police des constructions qui irait à l'encontre de son texte ou de son but (arrêts du Tribunal fédéral 1C_525/2010 du 9 mars 2011 consid. 2.4, 1C_138/2010 précité consid. 2.4 *i.f.* et 1P.543/2003 du 17 novembre 2003 consid. 2.3 ; ACDP A1 16 192 du 28 octobre 2016 consid. 3.2).

3.3.1 En l'occurrence, l'art. 126 RC intitulé « *Zone artisanale et industrielle* » dispose ce qui suit : « *Cette zone est destinée aux commerces et aux constructions artisanales et industrielles. Les logements ne sont autorisés que dans la mesure où ils sont nécessaires à la surveillance des installations* ».

3.3.2 Selon la recourante, il faudrait, pour qu'un logement soit admissible en vertu de cette disposition, qu'il constitue le « *seul moyen* » à même d'assurer la surveillance, condition qui ferait défaut s'agissant du projet litigieux, puisque d'autres moyens de surveillance pourraient être mis en œuvre (p. ex. vidéosurveillance, système d'alarme, entreprise de sécurité ; cf. réponse de la recourante adressée au Conseil d'Etat le 6 décembre 2021, p. 3). En d'autres termes, la commune recourante soutient qu'« *il ne suffit pas qu'un logement soit utile à la surveillance du garage pour qu'il soit autorisé, mais qu'il faut en plus qu'il en constitue une condition indispensable* » (recours de droit administratif du 13 septembre 2022, p. 6).

Pour sa part, l'autorité attaquée a considéré que la disposition devait être interprétée dans un sens moins contraignant, à savoir qu'elle « *n'implique pas de prouver que le logement est absolument indispensable à la surveillance des installations* », mais qu'il incombe au requérant d'alléguer, « *avec suffisamment de vraisemblance, que [l]e logement est nécessaire à la surveillance* ». Ce faisant et contrairement à ce que suggère la recourante, le Conseil d'Etat a implicitement – mais clairement – estimé que l'interprétation du Conseil municipal était insoutenable, motivation implicite qui s'avère suffisante sous l'angle du droit d'être entendu (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Reste à déterminer si cette appréciation doit être confirmée ou, autrement dit, d'examiner si l'interprétation de la recourante était effectivement insoutenable.

3.3.3 Du point de vue littéral, l'interprétation de la recourante s'avère fidèle à la définition de l'adjectif « *nécessaire* » dont la définition première est la suivante : « *dont on ne peut se passer, dont on a absolument besoin pour quelque fin* » (Dictionnaire de l'Académie française, 9^e éd., disponible à la page Internet : <https://www.dictionnaire-academie.fr/>; consulté pour la dernière fois le 2 mai 2023). A juste titre toutefois, le constructeur

oppose que, dans le langage courant, l'adjectif « *nécessaire* » peut être compris plus largement, ce qu'attestent des dictionnaires plus récents. Il en va ainsi du Robert qui définit comme suit la locution « *nécessaire à* » : « *dont l'existence, la présence est requise pour répondre au besoin de qqun, au fonctionnement de qqch → indispensable, utile [...]* » (dictionnaire disponible à la page Internet : <https://dictionnaire.lerobert.com/> ; consulté pour la dernière fois le 2 mai 2023). De même, le Larousse indique comme troisième sens, « *3. Qui est très utile ou obligatoire, indispensable, qui doit être fait, qui s'impose [...]* » (dictionnaire disponible à la page Internet : <https://www.larousse.fr/> ; consulté pour la dernière fois le 2 mai 2023).

Il en résulte que l'interprétation de l'autorité attaquée, selon laquelle le logement n'a pas à être absolument indispensable à la surveillance des installations mais que le besoin de surveillance doit néanmoins être rendu suffisamment vraisemblable, ne s'avère pas incompatible avec la lettre de l'art. 126 RC bien qu'elle apparaisse moins proche de l'acception originelle du terme « *nécessaire* ». On ne saurait déduire de ce constat que l'interprétation de la recourante serait insoutenable, de sorte qu'elle ne pouvait être sanctionnée de ce chef. Il en résulte en revanche que, contrairement à ce que soutient la recourante, la seule interprétation littérale ne permet pas de cerner sans ambiguïté le sens de cette disposition.

3.3.4 En vertu du pluralisme pragmatique (ATF 140 V 458 consid. 5.1) et en l'absence d'indices historiques ou systématiques, il convient de recourir à l'interprétation téléologique de l'art. 126 RC. Manifestement, le but de la norme est de proscrire la présence de logements dans la zone artisanale et industrielle pour des motifs évidents d'aménagement du territoire et de santé publique (protection contre les nuisances) à moins que, de manière exceptionnelle, des motifs de surveillance des installations n'en justifient la présence.

Or, l'interprétation de la recourante méconnaît le sens de la disposition en ce qu'elle rend l'art. 126 RC inapplicable, tant il est vrai qu'un logement ne constitue jamais le « *seul moyen* » de surveillance des installations envisageable. Ce constat vaut non seulement depuis l'avènement des technologies récentes qui facilitent effectivement la surveillance à distance, mais prévalait déjà au moment de l'adoption de la disposition en 1988. A cette époque des alternatives à la création d'un logement telles qu'évoquées par la recourante permettaient déjà de sécuriser les installations artisanales ou industrielles. On pense en particulier au recours à des entreprises de sécurité ou à l'installation d'alarmes. De surcroît, il appartenait d'ores et déjà aux communes d'assurer la police locale en 1988 et, à ce titre, de prévenir les actes de malveillance susceptibles

de se produire sur son territoire. Dès lors, on ne voit pas de situation, passée ou présente, dans laquelle l'interprétation de la recourante aurait permis d'aménager un logement en zone artisanale et industrielle.

Il en résulte que l'interprétation défendue par la recourante s'avère excessivement stricte en ce qu'elle reviendrait à priver la disposition de tout effet, un logement n'étant jamais susceptible d'être le « *seul moyen* » de surveillance d'installations industrielles. Or, s'il entendait que l'art. 126 RC soit appliqué de manière limitée, le législateur communal ne pouvait raisonnablement vouloir adopter une disposition réglementaire vouée à n'être jamais appliquée. Aussi l'interprétation de la recourante contrevient-elle au but de la règle qui est d'admettre, de manière exceptionnelle, des logements dans la zone en question. Elle ne peut donc être confirmée, à peine de permettre au Conseil municipal de se substituer au législateur communal en paralysant une disposition régulièrement adoptée et toujours en vigueur, ce qui s'avère insoutenable.

Cela étant, le Tribunal souligne que si la recourante estime que l'art. 126 RC est désormais obsolète en raison, comme elle le rappelle, de l'émergence de nouveaux moyens technologiques permettant une surveillance à distance (p. ex. vidéosurveillance), les autorités communales sont libres de le supprimer ou d'en durcir encore les conditions d'application. Elles devront cependant le faire par la procédure législative adéquate, à savoir la modification du RC.

3.3.5 A l'inverse, l'interprétation proposée par le Conseil d'Etat n'impose pas que l'aménagement d'un logement constitue l'unique moyen d'assurer la surveillance des installations, mais l'administré doit néanmoins rendre suffisamment vraisemblable que cet aménagement répond à un réel besoin de surveillance, c'est-à-dire qui ne pourrait être atteint ou le serait insuffisamment par la mise en œuvre de solutions alternatives. Outre qu'elle est compatible avec le texte de l'art. 126 RC (interprétation littérale) pour les motifs déjà exposés (cf. *supra* consid. 3.3.3), elle respecte au surplus le but de la règle et son esprit (interprétation téléologique) dans la mesure où elle n'admet l'aménagement d'un logement que lorsque l'administré remplit certaines conditions restrictives. Ce faisant, elle encadre strictement l'application de la norme, sans toutefois la rendre inopérante. Comme le souhaitait le législateur communal, elle ménage tant l'intérêt des administrés à pouvoir, dans certaines circonstances, surveiller les installations sises en zone artisanale et industrielle, que l'intérêt public à admettre restrictivement des logements dans cette même zone. Il n'est dès lors pas à craindre que l'habitation soit tolérée de manière inconsidérée dans la zone en cause, ce que prohibe la jurisprudence (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_138/2010 précité consid. 2.4).

3.3.6 Concernant la pratique bien établie dont se réclame la recourante pour légitimer son interprétation rigoureuse, elle n'est pas avérée sur la base des documents produits dans l'instance précédente.

Le courrier du 18 décembre 2014 se réfère en effet à un projet de construction de plusieurs logements sociaux, dont il est manifeste qu'il n'avait pas sa place en zone artisanale et industrielle quel que soit le sens à donner à l'adjectif « *nécessaire* » de l'art. 126 RC. Quant au courrier du 17 décembre 2015, il mentionne effectivement que « *l'aménagement d'un logement ne sera pas possible en zone artisanale et industrielle* ». On ignore cependant tout de la demande qui l'a suscité, en particulier si cette demande portait sur un projet de construction industrielle avec logement ou sur un logement uniquement. Quoi qu'il en soit, ce seul courrier ne saurait établir la pratique de la recourante, ce d'autant moins qu'un logement a ultérieurement été autorisé au sein d'une halle construite sur la parcelle n° xx4, pourtant sise dans la même zone. Délivrée en 2016 par l'ancien Conseil municipal de A _____, cette autorisation milite plutôt en défaveur de la pratique alléguée par la recourante, étant précisé qu'elle a été délivrée non pas pour des motifs de surveillance *stricto sensu*, mais pour des motifs liés à l'activité exercée par l'entreprise de transport de logistique en question (arrivées et départs tôt et tard dans la journée). Un tel raisonnement suggère plus vraisemblablement une interprétation extensive de la disposition par l'ancien Conseil municipal de A _____ nonobstant les affirmations contraires de la recourante. Dans ce contexte, l'indication de la commune recourante selon laquelle l'autorisation concernant la parcelle n° xx4 aurait été la seule délivrée au cours des dix dernières années, alors que « *[t]outes les autres demandes ont été refusées, fréquemment par oral lors de la consultation préalable* », ne permet pas non plus d'établir la pratique évoquée. On en déduirait plutôt que l'interprétation des anciennes autorités communales, bien que moins restrictive, limitait d'ores et déjà drastiquement les logements en zone artisanale et industrielle. La recourante ne peut non plus être suivie lorsqu'elle ajoute – dans le seul but d'exclure l'application du principe d'égalité de traitement au cas d'espèce – que l'autorisation concernant la parcelle n° xx4 résulterait d'une mauvaise application du droit et n'aurait ainsi pas dû être délivrée.

Les considérations qui précèdent semblent davantage attester un changement dans l'interprétation de l'art. 126 RC par les autorités communales compétentes avant et après la fusion des deux communes intervenue en janvier 2021, que la pratique excessivement stricte alléguée par la recourante. Or, comme déjà exposé, l'interprétation d'un règlement ne permet pas à l'autorité d'application de se substituer au législateur, quand

bien même son appréciation serait défendable, voire souhaitable. Cas échéant, il incombera donc au Conseil municipal de faire modifier le RC en suivant la procédure idoine.

3.4 En définitive, c'est sans violer l'autonomie communale de la recourante que le Conseil d'Etat s'est départi de l'interprétation de l'art. 126 RC retenue par cette dernière. Partant, le grief est rejeté.

4.1 Il reste par conséquent à déterminer si c'est à bon droit que l'autorité attaquée a, en l'espèce, retenu que le logement litigieux pouvait être autorisé sur la base de l'art. 126 RC, interprété conformément à ce qui précède.

4.2.1 La recourante n'a pas expressément motivé ce point, puisqu'elle soutenait que son interprétation stricte de l'art. 126 RC devait l'emporter et qu'il existait des moyens de surveillance alternatifs (système d'alarme et de vidéosurveillance ; prévention des infractions par la police communale). Son argumentation à cet égard revient toutefois à nier la réalité ou du besoin de surveillance invoqué par le constructeur, qui aurait été reconnu à tort par le Conseil d'Etat.

La recourante ne tient cependant pas compte du fait que le constructeur a démontré, photographies à l'appui, que son garage dispose déjà d'une alarme – déclenchée à plusieurs reprises selon les déclarations écrites de deux employés – et d'un système de vidéosurveillance, ce qui n'a toutefois pas empêché une tentative de cambriolage d'un véhicule stationné à l'extérieur du garage en décembre 2021. Il est vrai que ces événements ont eu lieu sur l'ancien site du garage. Néanmoins, la future halle sera située à 500 m environ, toujours en bordure de la route cantonale, dans un lieu à l'écart des habitations, de sorte que le constructeur peut être suivi lorsqu'il allègue que les risques encourus seront les mêmes à l'avenir. Il existe par conséquent bel et bien un besoin de surveillance dans la mesure où, sur la base du dossier, des véhicules seront régulièrement stationnés autour de la future halle dans le cadre de l'activité du garage (gardiennage et véhicules en attente de réparation), véhicules qui constituent des biens particulièrement vulnérables aux vols. Les moyens déjà mis en œuvre (système d'alarme et de vidéosurveillance) se sont avérés insuffisants pour garantir la sécurité du site et le constructeur a expliqué, sans être contredit par la recourante, que le recours à une entreprise de sécurité serait excessivement coûteux et partiellement efficace en raison de la présence intermittente des employés affectés à la surveillance. A cet égard, on peut partir du principe qu'en cas de déclenchement de l'alarme, le propriétaire qui loge sur le site de son exploitation sera plus rapidement disponible sur place que les services

de sécurité contactés. Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher à l'autorité attaquée d'avoir autorisé le logement sur la base de l'art. 126 RC, puisque le constructeur avait rendu hautement vraisemblable le besoin de surveillance et l'inefficacité des solutions évoquées par la recourante.

5.1 La recourante estime encore que le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.) n'aurait pas justifié d'autoriser un logement sur la parcelle du constructeur, contrairement à ce que mentionne la décision entreprise.

5.2 Selon la jurisprudence, une décision viole le principe d'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. L'inégalité apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 146 II 56 consid. 9.1).

5.3 C'est en vain que la recourante soutient que la présente situation ne serait pas comparable à celle concernant l'autorisation de construire délivrée pour la parcelle n° xx4. L'argument invoqué, à savoir le fait que l'employé en charge du service de dépannage 24 heures sur 24 pourrait rentrer chez lui avec le véhicule d'intervention ou revenir le chercher en cas d'intervention, aurait également pu être opposé à l'entreprise de transport et de logistique active sur la parcelle précitée. Ni l'une ni l'autre des activités en cause n'exigent, de manière impérative, une présence permanente qui s'avère cependant très importante pour leur bon déroulement. Par ailleurs, il n'est pas envisageable qu'un employé rentre à son domicile au volant de la dépanneuse. Vu les photographies au dossier, la taille du véhicule ne permettrait pas de le stationner dans une zone d'habitation dotée de place destinées aux véhicules de tourisme. Exiger par ailleurs de l'employé qu'il revienne chercher la dépanneuse au moment de l'intervention serait possible, mais ne tient pas compte du fait que la brièveté du délai d'intervention est une caractéristique essentielle pour une telle activité.

La recourante ne peut pas plus être suivie lorsqu'elle expose, à titre subsidiaire, que la décision concernant la parcelle n° xx4 résulterait d'une mauvaise application du droit et serait ainsi illégale, de sorte qu'en l'absence de droit à l'égalité dans l'illégalité, le constructeur ne pourrait s'en prévaloir à son bénéfice. Comme déjà exposé, le contenu de cette décision ne peut se comprendre que comme le résultat d'une interprétation plus

large de l'art. 126 RC par le Conseil municipal de A _____, faute pour la recourante d'expliquer – et pour le Tribunal de discerner – en quoi consisterait l'illégalité alléguée.

5.4 Mal fondés, les arguments de la recourante laissent donc intacte la motivation de la décision entreprise qui doit également être confirmée sur ce point.

6. Si le besoin de surveillance (cf. *supra* consid. 4) et l'activité du garage (cf. *supra* consid. 5) permettent de justifier la présence exceptionnelle d'un logement sur la base de l'art. 126 RC, c'est également car l'examen du projet ne révèle aucun indice d'abus de droit par le constructeur.

Le logement projeté disposera en effet d'un accès direct aux parties consacrées aux activités du garage et sa surface (68 m² et balcon de 9 m²) sera restreinte par rapport à la surface totale de la construction de l'ordre de 750 m². Par ailleurs, en proposant de garantir le respect de l'art. 126 RC par une mention au registre foncier et même si cette option n'a pas été retenue par la recourante, le constructeur reconnaît et accepte que l'utilisation du logement sera strictement limitée à l'objectif poursuivi par cette disposition. Aussi est-il parfaitement conscient qu'en cas d'utilisation à d'autres fins – par exemple mise en location à des tiers sans lien avec l'activité du garage –, les autorités communales seraient habilitées à rétablir une situation conforme au droit (dans le même sens, ACDP A1 11 59 du 2 décembre 2011, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_53/2012 du 17 avril 2012).

7.1 Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

7.2 L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA). Succombant, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). A juste titre, le Conseil d'Etat n'a pas conclu à l'allocation de dépens, puisque rien ne justifie de déroger à l'art. 91 al. 3 LPJA en vertu duquel aucune indemnité pour les frais de procédure n'est, en règle générale, allouée aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (ACDP A1 21 286 du 6 septembre 2022 consid. 5 et A1 20 25 du 6 juillet 2020 consid. 7.4 ; RVJ 1992 p. 75). Pour sa part, le constructeur a conclu à l'octroi d'une indemnité de dépens de 2500 fr., sans toutefois justifier ce montant, notamment par le dépôt d'un décompte au sens de l'art. 5 al. 2 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). Dans ces conditions et vu la faible complexité du litige ainsi que l'activité déployée par son mandataire – qui a principalement consisté en la rédaction d'un mémoire de réponse de 15 pages dont le contenu correspondait pour partie aux écritures déjà adressées à

l'instance précédente –, les dépens seront arrêtés à 1200 fr., débours et TVA compris (art. 91 al. 1 LPJA et 4, 27 ss et 37 ss LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. La commune de X _____ versera à Y _____ 1200 fr. (débours et TVA compris) à titre de dépens pour la procédure de recours de droit administratif.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Damien Revaz, avocat à Martigny, pour la commune de X _____, au Conseil d'Etat, à Sion, et à Maître Yannis Sakkas, avocat à Martigny, pour Y _____.

Sion, le 16 juin 2023