

A1 24 40

**ARRÊT DU 6 NOVEMBRE 2024**

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

Composition: Christophe Joris, président ; Frédéric Fellay et Dr Thierry Schnyder, juges  
; Raquel Rio, greffière,

**en la cause**

**COMMUNE DE X \_\_\_\_\_**, recourante

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, autorité attaquée, et **Y \_\_\_\_\_ SA**, tiers concerné,  
représentée par Maître Marc-André Mabillard, avocat, à Leytron

(construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 17 janvier 2024

## Faits

**A.** Y \_\_\_\_\_ SA est propriétaire des parcelles n<sup>os</sup> 7466 (1997 m<sup>2</sup>) et 4841 (2340 m<sup>2</sup>), plan n<sup>o</sup> 32, au lieu-dit « A \_\_\_\_\_ » de la commune de X \_\_\_\_\_ (ci-après : la commune). Ces parcelles sont colloquées en zone artisanale selon l'art. 72 du règlement communal des constructions (ci-après : RCC) et du plan d'affectation des zones adoptés par l'assemblée primaire de X \_\_\_\_\_ les 24 juin 2010 et 13 décembre 2017 et approuvés par le Conseil d'Etat les 20 novembre 2013 et 30 mai 2018.

Par décision du 11 novembre 2016, le Conseil communal de X \_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil communal) a délivré à Y \_\_\_\_\_ SA une autorisation de construire une halle de stockage (parcelle n<sup>o</sup> 7466) et un couvert annexé au nord de la halle (parcelles n<sup>os</sup> 7466 et 4841).

Par décision du 11 avril 2022, le Conseil communal a approuvé plusieurs modifications du projet autorisé en 2016 (suppression du couvert, création de boxes et changement des façades).

Après avoir constaté que des aménagements (création de mezzanines et de sanitaires) avaient été réalisés en violation des autorisations délivrées, le Conseil communal a sommé Y \_\_\_\_\_ SA de régulariser la situation le 22 juin 2022.

Le xx.xx.xxxx, le Conseil communal a, par insertion au B.O. n<sup>o</sup> xx, mis à l'enquête publique une demande de mise en conformité concernant les installations réalisées dans la halle litigieuse (création de mezzanines et de locaux sanitaires, modification des aménagements intérieurs et des façades).

**B.** Par décision du 8 mars 2023, le Conseil communal a délivré l'autorisation sollicitée. Il a fixé plusieurs charges et conditions parmi lesquelles l'aménagement de 34 places de stationnement et la limitation de l'usage des locaux. Il a imposé une délimitation des places de parc par marquage au sol ou par panneau et a exigé que les places de parc intérieures soient « garanties » au travers d'une inscription au registre foncier. Il a précisé qu'aucun poste de travail permanent ne devait être installé dans les boxes et que ceux-ci devaient uniquement être dédiés à du stockage et du dépôt. Aussi, d'autres activités telles qu'un atelier mécanique, un commerce ou un restaurant étaient soumises à l'obtention d'une nouvelle autorisation. Enfin, il a souligné que le stockage du matériel et des machines propres aux entreprises était permis à l'intérieur des locaux uniquement

et qu'il se réservait le droit de faire évacuer ces éléments en cas de non-conformité et ce aux frais du propriétaire.

**C.** Le 7 avril 2023, Y \_\_\_\_\_ SA a recouru auprès du Conseil d'Etat contre la décision communale du 8 mars 2023 en concluant à son annulation dans la mesure où celle-ci exigeait la réalisation de 29 (*recte* : 34) places de parc et comportait des restrictions d'affectation. Elle a relevé que le nombre de places de stationnement fixées par la commune n'était pas étayé, ce qui contrevenait à l'art. 21 RCC qui imposait au propriétaire, en fonction de l'affectation des installations sises sur sa parcelle, l'aménagement d'un certain nombre de places de stationnement. Aussi, le marquage des places de parc ne pouvait pas non plus être imposé et l'inscription au registre foncier ne reposait sur aucune base légale. Y \_\_\_\_\_ SA a également soutenu que la commune ne pouvait pas limiter l'utilisation des locaux plus restrictivement que ne le faisait le RCC et que la condition afférente aux postes de travail reposait sur le préavis du Service de protection des travailleurs et des relations du travail (SPT) et concernait les travailleurs salariés et non les indépendants. Enfin, Y \_\_\_\_\_ SA a souligné qu'en tant que propriétaire, elle était libre d'entreposer du matériel ou des machines à l'extérieur s'ils ne s'apparentaient pas à des constructions.

Le 31 mai 2023, la commune s'est déterminée sur le recours en précisant que le nombre de places de parc fixé dans sa décision correspondait à la requête de la recourante.

**D.** Par décision du 17 janvier 2024, le Conseil d'Etat a admis partiellement le recours. Il a relevé que l'autorisation de construire délivrée le 11 avril 2022 imposait 23 places de stationnement et que la commune n'avait pas expliqué pour quel motif ce chiffre devait désormais être augmenté à 34. Aussi, la commune avait confondu le nombre de places de parc exigées par l'art. 21 RCC et les stationnements du projet qui relevaient de la liberté du constructeur, sous réserve du respect de l'art. 21 RCC. L'exigence relative au marquage n'était également pas motivée. Quant à l'inscription au registre foncier, cette condition était licite dès lors qu'elle reposait sur l'art. 21 let. c RCC et figurait dans la décision du 11 avril 2022. Le Conseil d'Etat a ensuite constaté que l'interdiction du stockage à l'extérieur limitait, dans un cas concret et pour une parcelle donnée, la liberté d'utilisation du propriétaire et que cette exigence devait être motivée en fait et en droit, ce que la commune n'avait pas fait. Quant à l'affectation des locaux, la décision communale n'interdisait pas l'exercice d'une activité indépendante. De plus, la commune était en droit de procéder à une régularisation partielle et pouvait limiter l'usage des locaux à du stockage tout en réservant l'exercice d'autres activités à une nouvelle autorisation de construire. Dès lors, le Conseil d'Etat a annulé les conditions relatives

aux places de stationnement, à tout le moins jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit éventuellement rendue, au marquage au sol et à l'interdiction du stockage à l'extérieur.

E. Le 22 février 2024, la commune a déféré cécans la décision du Conseil d'Etat du 17 janvier 2024 en formulant les conclusions suivantes :

« *Préalablement*

1. Déclarer le présent recours recevable ;

*Principalement*

2. Admettre le présent recours ;
3. Annuler la décision rendue par le Conseil d'Etat le 17 janvier 2024 à l'égard du recours du 7 avril 2023 de Y \_\_\_\_\_ SA à l'encontre de la décision du 8 mars 2023 du Conseil communal de X \_\_\_\_\_ ;
4. Confirmer la décision rendue par le Conseil communal de X \_\_\_\_\_ du 8 mars 2023 ;

*Subsidiairement*

5. Renvoyer le dossier à la Commune de X \_\_\_\_\_ pour nouvel examen en ce qui concerne le nombre de places de parc exigées ;
6. En tout état de cause, mettre les frais de la présente procédure à charge de Y \_\_\_\_\_ SA. »

A titre de moyens de preuve, la commune a déposé plusieurs documents, notamment les trois autorisations de construire délivrées et diverses photographies de la halle litigieuse. Elle a requis du Conseil d'Etat l'édition du dossier de la cause et s'est réservée « toutes autres pièces à déposer ». Au fond, elle a estimé que la motivation de sa décision du 8 mars 2023 était suffisante et que celle fournie cécans réparait dans tous les cas un éventuel défaut de motivation. De son point de vue, la situation actuelle à régulariser divergeait du projet autorisé le 11 avril 2022 et entraînait une augmentation de la surface intérieure et donc du nombre de places de parc exigibles. Elle a reproché au Conseil d'Etat d'avoir omis cet aspect dans son raisonnement et d'avoir ainsi violé son autonomie communale en constatant les faits de manière inexacte. Aussi, le Conseil d'Etat devait calculer lui-même le nombre de places de parc nécessaires au projet. La commune savait que les locaux étaient utilisés pour d'autres activités que celle soumise à autorisation (entreposage), raison pour laquelle elle a intégré ce paramètre dans le calcul du nombre de places de parc exigibles et a exigé de Y \_\_\_\_\_ SA le marquage des places de parc. Elle a également relevé que l'interdiction du stockage à l'extérieur découlait du constat de différents matériaux et d'épaves de véhicules sur la parcelle litigieuse. En tant que responsable du respect du règlement sur la gestion des déchets (RGD) et du règlement de police (RP), elle était en droit d'imposer une telle condition, qui constituait, selon elle, un simple rappel à la loi.

Le 20 mars 2024, la commune a transmis à la Cour de céans différents courriers échangés avec Y \_\_\_\_\_ SA concernant l'utilisation de la halle litigieuse à titre d'habitation.

Le 31 janvier 2024, le Conseil d'Etat a transmis son dossier et a proposé le rejet du recours sous suite de frais. Il a considéré que la qualité pour recourir de la commune était douteuse dans la mesure où l'annulation de l'autorisation de construire reposait sur des motifs formels. De son point de vue, la commune sera amenée à rendre d'autres décisions de régularisation au vu des activités déployées dans la halle et elle pourra alors, en motivant sa position, imposer des places de parc supplémentaires. Au fond, le Conseil d'Etat a précisé que la décision et les déterminations subséquentes de la commune ne comportaient aucune information qui lui aurait permis de procéder au calcul du nombre de places de parc exigibles. Enfin, l'interdiction de stockage à l'extérieur ne constituait pas un simple rappel à la loi et, si tel était le cas, la commune ne disposait pas d'un intérêt à requérir l'annulation de cette condition dès lors que ce point ne déployait, en réalité, aucun effet juridique exécutoire.

Le 12 février 2024, Y \_\_\_\_\_ SA a conclu au rejet du recours en joignant à son envoi deux photographies des 28 novembre 2022 et 25 avril 2024 représentant la façade nord de la halle litigieuse. A titre de moyens de preuve, elle a requis l'édition par le Conseil d'Etat du dossier de la « procédure liée au recours du 3 février 2023 déposé contre la décision du Conseil municipal de X \_\_\_\_\_ du 30 janvier 2023 » ainsi que la transmission par la commune de photographies actualisées de la halle litigieuse. Y \_\_\_\_\_ SA a relevé qu'en dépit du recours formé, la commune n'avait toujours pas communiqué le calcul l'ayant conduit à exiger 34 places de stationnement. De plus, la situation prévalant lors du prononcé du 8 mars 2023 était identique à celle existant lors de la décision du 11 avril 2022, car la situation avait entre-temps été régularisée (remplacement des portes vitrées par des portes de garage, etc.). Quant au marquage, il impliquait la pose préalable d'un bitume, ce qui violait sa liberté économique. Enfin, l'interdiction du stockage extérieur d'objets mobiliers ne reposait sur aucune base légale.

## Considérant en droit

### 1.

**1.1** Aux termes de l'article 44 al. 1 let. b LPJA, applicable à la procédure de recours de droit administratif par renvoi de l'article 80 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir. Selon l'article 156 al. 1 LCo, 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 (art. 50 al. 1 Cst. ; art. 2 et 3 LCo ; ACDP A1 23 50 du 18 janvier 2024 consid. 1.1).

**1.2** En l'occurrence, le Conseil d'Etat qualifie l'autorisation de construire du 8 mars 2023 de décision partielle et estime que la qualité pour recourir de la commune est « douteuse », car cette dernière reste libre de statuer à nouveau sur le nombre de places de parc dans les décisions partielles qu'elle rendra ultérieurement. La Cour constate que la décision du 8 mars 2023, qui fait suite à la régularisation mise à l'enquête publique le xx.xx.xxxx, approuve, sous conditions, tous les objets mentionnés dans cette publication (modification des façades et des aménagements intérieurs, création de mezzanines et de locaux sanitaires ; cf. p. 52 à 61 du dossier). Par conséquent, cette décision met fin à la procédure engagée devant la commune et constitue donc une décision finale, contrairement à ce qu'affirme le Conseil d'Etat (BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd. 2015, p. 357). S'il ressort du dossier que d'autres décisions communales ont été rendues dans cette affaire (cf. allégués n<sup>os</sup> 6 et 8 du mémoire de recours, p. 3 du dossier), elles concernent vraisemblablement le volet pénal du dossier. Il en va de même des « futures décisions » évoquées par la commune au chiffre 3 de sa décision du 8 mars 2023 (« la commune notifiera par lettre séparée les décisions pénales administratives », p. 56 du dossier). Cela étant, l'affirmation du Conseil d'Etat selon laquelle la commune « a choisi de rendre plusieurs décisions partielles dans la même cause » est erronée dans la mesure où, d'une part, la décision du 8 mars 2023 ne constitue pas une décision partielle et, d'autre part, aucun élément ne permet de retenir que la commune rendra d'autres décisions administratives dans cette affaire.

Le Conseil d'Etat conteste également l'intérêt digne de protection de la commune à recourir car l'annulation de l'autorisation de construire repose uniquement sur des motifs formels. La Cour relève que le ch. 1 du dispositif de la décision contestée a admis partiellement le recours et a annulé les conditions afférentes aux places de stationnement, à leur marquage et à l'interdiction de stockage extérieur. Ainsi, sans la contestation de la commune, la décision litigieuse revêtirait un caractère définitif quant à l'annulation de ces conditions, ce qui attente manifestement à l'autonomie de la commune. Dans ce cadre, la motivation du prononcé du Conseil d'Etat n'est pas relevante. En tant que responsable sur son territoire de l'aménagement local et de la police des constructions (art. 6 let. c LCo), matière où, dans les limites du droit fédéral et cantonal, les collectivités publiques sont autonomes (RVJ 2013 p. 9 consid. 1), la commune de X \_\_\_\_\_ dispose donc d'un intérêt digne de protection à contester la décision litigieuse et à requérir son contrôle juridictionnel. Partant, sa qualité pour recourir est donnée.

**1.3** Les autres conditions de recevabilité sont remplies (art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA) étant précisé que la conclusion n° 4 qui demande à l'autorité de céans de confirmer la décision rendue par le Conseil communal de X \_\_\_\_\_ le 8 mars 2023 est irrecevable. En effet, on rappellera qu'en vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat du 17 janvier 2024 s'est substituée de plein droit à celle de la première instance (art. 47 al. 1, 60 al.1 et 72 LPJA). Elle est ainsi seule attaquantable céans. La conclusion précitée ne pourra donc être examinée qu'en ce sens qu'elle vise en réalité le prononcé administratif du Conseil d'Etat du 17 janvier 2024 (art. 72 LPJA).

**2.** A titre de moyen de preuve, la recourante a requis l'édition de l'intégralité du dossier. L'autorité attaquée ayant déposé l'entier de ces documents, la demande de la recourante en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Quant aux « pièces à déposer réservées », il s'agit d'une clause de style prohibée par la LPJA et le CPC (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_415/2022 du 11 juin 2024 consid. 4.4). Y \_\_\_\_\_ SA (ci-après : la constructrice) a quant à elle sollicité l'édition par le Conseil d'Etat du dossier de la « procédure liée au recours du 3 février 2023 déposé contre la décision du Conseil municipal de X \_\_\_\_\_ du 30 janvier 2023 » à l'occasion de laquelle elle avait eu « l'occasion d'expliquer au Conseil d'Etat en quoi la situation prévalant lors du prononcé du 8 mars 2023 était identique à celle qui existait sous l'égide de la précédente décision ». La Cour peine à concevoir pourquoi la constructrice n'a pas d'emblée déposé les pièces du dossier en question dont elle se prévaut et qui se trouvent en sa

possession. Quoi qu'il en soit, cet élément n'est pas utile à la résolution du présent cas qui porte sur la légalité de l'annulation de trois conditions de l'autorisation de construire du 8 mars 2023. La constructrice a également enjoint la commune de transmettre des photographies actualisées de la parcelle litigieuse. La Cour relève que la constructrice a annexé à sa détermination du 26 avril 2024 trois photographies représentant la halle litigieuse en date du 25 avril 2024. Par conséquent, on ne voit pas en quoi la transmission de photographies analogues par la commune se révélerait nécessaire. Dans tous les cas, ce moyen de preuve n'est pas utile à l'examen de la présente cause et la Cour renonce dès lors à l'administrer.

**3.** Dans un premier grief, la commune soutient avoir valablement motivé sa décision et reproche au Conseil d'Etat d'avoir constaté les faits de manière inexacte. En effet, de son point de vue, le projet régularisé le 8 mars 2023 comporte diverses transformations (modification des façades et des aménagements intérieurs, création de mezzanines et de locaux sanitaires) qui ont entraîné une augmentation de la surface intérieure de la halle et donc du nombre de places de parc exigibles au sens de l'art. 21 RCC. La commune considère que le Conseil d'Etat, en écartant ce raisonnement, a contrevenu à l'art. 21 RCC et a violé l'autonomie communale. Elle estime également que, du moment où la constructrice n'a pas contesté l'exigence des 23 places de parc mentionnée dans la décision du 11 avril 2022, celle-ci a implicitement admis qu'une augmentation de la surface intérieure conduit à une augmentation du nombre de places de parc exigibles. La commune argue enfin que le Conseil d'Etat devait procéder lui-même au calcul du nombre de stationnements nécessaires.

### **3.1**

**3.1.1** La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient (ATF 142 II 154 consid. 4.2). 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 148 III 30 consid. 3.1), de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3). Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 147 IV 249 consid. 2.4). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la

décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). En revanche, une autorité commet un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C\_94/2023 du 29 janvier 2024 consid. 4.1 ; ACDP A1 24 8 du 16 septembre 2024 consid. 3.1).

### 3.1.2 L'art. 21 RCC a la teneur suivante :

#### « Art. 21 : Stationnement des véhicules

a) Le stationnement des véhicules sur la voie publique est interdit en dehors des zones prévues à cet usage.  
b) Conformément à la loi cantonale sur les routes, chaque propriétaire est tenu de prévoir sur son terrain un nombre de places de stationnement ou garages suffisant pour assurer le parcage de ses propres véhicules et de ceux de ses clients ou visiteurs. Il sera notamment exigé :

- habitation :	1 place par logement pour 80 m <sup>2</sup> de surface habitable
- bureau :	1 place pour 60 m <sup>2</sup> de surface de travail
- commerce :	1 place pour 60 m <sup>2</sup> de surface de vente
- atelier :	2 places pour 3 postes de travail
- hôtel :	1 place pour 4 lits
- café-restaurant :	1 place pour 4 m <sup>2</sup> de surface d'exploitation
- industrie, artisanat, supermarché :	selon le cas en faisant référence aux normes de l'union des professionnels suisses de la route

Une ou plusieurs places supplémentaires seront exigées pour toute surface habitable excédant les minimas ci-dessus.

c) Les places et accès aménagés en fonction de cette exigence sur terrain privé doivent demeurer affectés à cet usage aussi longtemps qu'ils répondent à un besoin. L'affectation des places de parc doit être garantie par la constitution d'une servitude inscrite au RF en faveur de la Commune. Pour garantir les obligations du maître de l'ouvrage, la Commune dispose d'une hypothèque légale directe, valable sans inscription au RF.

d) Lors de transformations, si le nombre de places exigibles est augmenté, les places supplémentaires doivent être mises à disposition en plus de la situation acquise.

e) Les places requises doivent être aménagées avant l'octroi du permis d'habiter ou d'exploiter. »

## 3.2

**3.2.1** En l'espèce, en se fondant sur le considérant 3.1 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_23/2009 du 25 mai 2009, lequel rappelle les exigences de motivation d'une décision (cf. ég. *supra* consid. 3.1), la commune affirme que l'autorisation de construire du 8 mars 2023 était suffisamment motivée quant aux conditions afférentes aux places de stationnement. Le chiffre 2 de cette décision impose à la constructrice l'aménagement

de 34 places de parc et leur marquage au sol ou par panneau (cf. p. 56 du dossier). A ce propos, la commune s'est contentée de citer l'article 21 RCC sans retranscrire le calcul l'ayant menée à retenir ce chiffre. Pour l'exigence du marquage au sol, la commune a uniquement indiqué que « le droit exclusif par marquage au sol ou panneau devra clairement figurer *in situ* » (cf. p. 56 du dossier). Ce procédé ne répond manifestement pas aux exigences de motivation susmentionnées étant précisé que jusqu'alors le nombre de places réclamées à la constructrice s'élevait à 23, sans délimitation particulière. Par conséquent, la commune se devait d'autant plus de justifier pour quelle raison elle exigeait désormais de la constructrice des places supplémentaires et leur marquage, ce qu'elle n'a manifestement pas fait.

**3.2.2** La Cour constate que la décision du 11 avril 2022 mentionnait une surface brute de plancher (SP) de 1058.48 m<sup>2</sup> et que la décision du 8 mars 2023 ne comporte aucune indication relative aux surfaces existantes et « nouvelles ». La commune se borne à exposer céans que les modifications approuvées le 8 mars 2023 ont entraîné « une modification de la surface intérieure » et donc une augmentation du nombre de places de parc exigibles (cf. p. 7 du dossier). Alors même que l'autorité précédente lui a principalement reproché un défaut de motivation, la commune n'a à aucun moment articulé de chiffre ou fourni de preuve concernant l'augmentation alléguée. Aussi, cette assertion n'est pas démontrée. En outre, elle n'énonce pas pour quel motif une éventuelle augmentation de la surface intérieure de la halle commande d'augmenter le nombre de places de stationnement. Aussi, la commune ne peut non plus pas prétendre que la constructrice, en ne s'opposant pas à l'autorisation du 11 avril 2022, a admis qu'une augmentation de la surface intérieure mène à des stationnements supplémentaires. En effet, cette décision a fixé à 23 le nombre de places de parc sans autre précision et la constructrice pouvait donc valablement « acquiescer » aux stationnements exigés sans pour autant approuver le raisonnement dont se prévaut désormais la commune. Dans tous les cas, les éléments dont se prévaut la commune ne permettent pas d'établir le nombre de places de parc nécessaires au sens de l'art. 21 RCC. En effet, celui-ci présuppose de déterminer en premier lieu l'affectation des locaux concernés (habitation, bureau, commerce, atelier, hôtel, café-restaurant, industrie, artisanat, supermarché).

**3.2.3** La halle litigieuse a été construite à des fins de stockage (cf. p. 11 du dossier) et les transformations autorisées le 11 avril 2022 (suppression du couvert, création de boxes dans la halle et modification des façades) n'ont pas modifié l'usage du bâtiment (cf. p. 20-25 du dossier). Dans sa demande d'autorisation de construire déposée le 9

juillet 2022 (mise en conformité), la constructrice n'a pas fait état d'un changement d'affectation (cf. bordereau des pièces déposées par la commune, pièce n° 9). Par ailleurs, la décision du 8 mars 2023 précise sous le titre « Affectation » que « l'affectation des boxes sera uniquement dédiée à du stockage et du dépôt (...) et que la mise en place d'autres activités (atelier mécanique, commerce, restaurant, etc.) est soumise à une autorisation de construire » (cf. p. 55 du dossier). L'usage des locaux n'a donc *a priori* pas été modifié par les transformations réalisées. Cela étant, avant de rendre sa décision du 8 mars 2023, la commune a constaté que d'autres activités étaient exercées dans la halle, ce qui a donné lieu à une procédure de police des constructions (cf. bordereau des pièces déposées par le Conseil d'Etat, p. 118 ; cf. ég. p. 90 ss du dossier). Elle a considéré cet élément dans la condition exigeant la réalisation des 34 places de parc (« la Commune de X \_\_\_\_\_ savait à ce moment-là que Y \_\_\_\_\_ SA affectait ses locaux à d'autres que de l'entreposage si bien que le nombre de places de parc exigées devait également prendre en considération ces éléments », p. 7 du dossier).

Une autorisation de construire est un acte administratif qui lève dans un cas individuel et concret une interdiction générale d'agir et cette décision est en principe rendue de manière autonome et à l'issue d'une procédure dédiée. Son but est préventif : il permet de vérifier que le projet de construction considéré respecte les exigences légales, à savoir le régime d'affectation de la zone et les règles de construction (ZUFFEREY, Droit public de la construction : sources et fondements, aménagement du territoire, règles de construction, police de la construction, protection de l'équilibre écologique, procédure, 2024, n<sup>os</sup> 826-827, p. 437). Par conséquent, la commune devait examiner strictement le projet mis à l'enquête publique le xx.xx.xxxx conformément aux informations et plans soumis à son approbation. Dans la fixation des conditions, elle ne pouvait pas se baser sur d'éventuelles autres activités non autorisées. En outre, le raisonnement de la commune apparaît contradictoire dès lors qu'elle a fixé le nombre de places de parc sur la base des potentielles autres activités exercées sur le site mais qu'elle a dans le même temps restreint l'utilisation de la halle à du stockage. En réalité, la commune devait déterminer l'affectation des locaux sur la base des éléments soumis à son approbation/autorisés puisque ce paramètre doit être arrêté avant de calculer le nombre de stationnements exigibles en application de l'art. 21 RCC, ce qu'elle n'a précisément pas fait (« l'affectation finale de la parcelle n'est à ce stade toujours pas connue. En effet, l'affectation semble changer en fonction des locataires, comme indiqué précédemment [atelier mécanique, commerce, dépôts, etc.] de sorte que notre Administration n'a d'autres choix que de vérifier les exigences les plus contraignantes

soient respectées dans le calcul des places de parc », cf. bordereau des pièces déposées par le Conseil d'Etat, p. 118).

**3.2.4** Par conséquent, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a annulé la condition relative à l'aménagement des 34 places de parc. En corollaire, l'annulation de la condition relative au marquage desdites places doit également être confirmée.

**3.2.5** S'il fallait considérer que l'exigence du marquage vise également les places de parc exigées par l'autorisation du 11 avril 2022, cette condition devrait également être annulée. En effet, les droits acquis de la recourante, qui s'est vu imposer, le 11 avril 2022, l'aménagement de 23 places de parc sans délimitation au sol (cf. p. 24 du dossier), empêchent à première vue une obligation ultérieure du marquage desdites places sans motifs valables. Or, la commune justifie cette condition par les diverses activités exercées dans la halle (« dans la mesure où ce qui était une halle au début est devenue une halle de boxes d'entreposage et est à présent un lieu où plusieurs affectations différentes se déroulent (sans autorisation), il est indispensable que les places de parc soient organisées de manière à ce que les locataires et les usagers sachent où ils doivent et peuvent se parquer », cf. p. 8 du dossier). Comme examiné *supra* (cf. consid. 3.2.3), la commune ne peut toutefois pas se prévaloir d'éléments étrangers au dossier pour justifier les conditions imposées dans son autorisation.

Mal fondé, le grief de la commune doit être rejeté.

**3.3** Il ne revient ni à l'autorité précédente ni à la juridiction de céans de déterminer l'affectation des locaux et les informations nécessaires au sens de l'art. 21 RCC (surface habitable/de travail/de vente/postes de travail, etc.) lesquelles doivent être établies par la commune. Cette informalité ne peut pas s'assimiler à une simple inadvertance qu'il serait aisé de réparer en procédure de recours.

**4.** Dans un second grief, la commune soutient que le Conseil d'Etat a violé le droit en retenant que l'interdiction du stockage à l'extérieur ne constituait pas un simple rappel à la loi. En effet, de son point de vue, elle était en droit d'imposer cette condition en se fondant sur les articles 6 al. 1, 12 al. 1, 14, 17 al. 1 et 23 al. 1 de son règlement sur les déchets (RGD) et l'art. 28 al. 2 et 3 de son règlement de police (RP), car elle avait constaté l'exploitation d'un atelier mécanique et l'entreposage de véhicules à l'état d'épave sur la parcelle litigieuse et ces activités non autorisées nuisaient à la perméabilité du sol.

**4.1** L'art. 6 al. 1 RGD prévoit que tout dépôt de déchets de toute nature en dehors des installations d'élimination autorisées ou en dehors des endroits et des horaires définis, notamment sur le domaine public (« littering »), est interdit. Les articles 12 al. 1, 14 et 17 al. 1 RGD précisent que les sacs [taxés] doivent être déposés, soit dans les conteneurs spécifiques prévus à cet effet, soit déposés aux endroits de dépôt et selon les horaires fixés par le Conseil communal (art. 12 al. 1) ; que les déchets encombrants doivent être déposés dans les conteneurs ou tout autre système prévu à cet effet à la déchetterie ou aux endroits et aux horaires désignés par l'autorité (art. 14) et que l'aluminium et le fer blanc (boîtes de conserves, canettes, etc.) doivent être déposés dans le conteneur ou tout autre système prévu à cet effet dans les écopoints ou à la déchetterie (art. 17 al. 1). Enfin, l'art. 23 al. 1 RGD indique que la commune exige le tri des déchets de chantier ainsi que leur prise en charge, leur recyclage et leur élimination conformément à la législation en la matière, aux frais de leur détenteur, dans le cadre de l'autorisation de construire.

L'art. 28 al. 2 et 3 RP précise qu'il est interdit de déposer sur le domaine public les déblais de neige provenant de propriétés privées, les matériaux de démolition et de construction, les débris provenant de déménagement ou de nettoyage de jardins, de pelouses, de taille des arbres, etc., à moins que l'autorité n'ait prévu un endroit à cet effet et que toute personne qui salit la voie publique est tenue de la remettre immédiatement en état à défaut de quoi l'autorité ordonne le nettoyage, aux frais du responsable, sans préjudice des peines encourues.

**4.2** En l'occurrence, la Cour constate tout d'abord que les articles mentionnés par la commune ne sont pas pertinents dans cette affaire. En effet, la commune reproche à la constructrice le dépôt de déchets sur sa parcelle privée et l'article 28 al. 2 et 3 RP concerne l'interdiction de l'entreposage de différents objets sur le domaine public. Quant aux articles 6 al. 1, 12 al. 1, 14 et 17 al. 1 RGD, ils s'appliquent aux déchets urbains et l'article 23 al. 1 aux déchets de chantier (pour la définition de déchets urbains et de chantier, cf. art. 3 let. a et e de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets [OLED]). Or, la commune mentionne des véhicules hors d'usage qui, s'ils remplissent les conditions d'un déchet (pour la notion de déchet, cf. l'art. 7 al. 6 LPE ; cf. ég. Service de la protection de l'environnement (SPE), Aide à l'exécution : élimination des dépôts illicites de véhicules, ch. 1.4 et 1.5), sont assimilés à des déchets soumis à contrôle (Annexe 1 chiffre 5201 de l'OLED ; cf. ég. OFEV, Rapports selon l'OLED, Un module de l'aide à l'exécution relative à l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets, 2019, p. 11 et 29).

L'article du RCC applicable aux épaves de véhicules est en réalité l'art. 25 RCC qui prévoit notamment que l'entreposage de véhicules ou d'éléments de véhicules est interdit sur le domaine privé lorsque ces objets créent un danger concret pour les eaux ou l'environnement. Si la commune considérait que cet article avait été enfreint, elle pouvait sanctionner cette infraction au RCC conformément à l'art. 39 RGD et exiger la mise en conformité aux conditions de l'art. 38 RGD. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'elle ait ouvert des procédures en ce sens au vu notamment de la teneur du chiffre 3 de l'autorisation de construire du 8 mars 2023 (« s'agissant de la régularisation d'une situation illégale, la Commune notifiera par lettre séparée les décisions pénales administratives », cf. p. 56 du dossier). Quoiqu'il en soit, ces articles ne permettraient pas à la commune d'imposer, dans le cadre d'une autorisation de construire portant sur une halle destinée à du stockage, purement et simplement une interdiction du stockage à l'extérieur sans autre explication. En effet, cette condition constitue une atteinte à la propriété de la constructrice. Elle doit ainsi répondre aux réquisits de l'art. 36 Cst., soit être fondée sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé. Or, force est de constater que la commune ne parvient à démontrer le respect d'aucune de ces trois conditions cumulatives.

Dès lors, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a annulé la condition relative à l'interdiction de stockage du matériel ou des machines propres aux entreprises à l'extérieur des locaux.

Partant, le grief tombe à faux.

**5.** Au vu de ce qui précède, le recours de la commune de X \_\_\_\_\_ doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**6.**

**6.1** Les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA).

**6.2** Y \_\_\_\_\_ SA, qui a pris une conclusion en ce sens et obtient gain de cause, a droit à des dépens. Eu égard à l'activité déployée par son mandataire, qui a principalement consisté en la prise de connaissance du recours et en la rédaction d'une détermination du 26 avril 2024 (deux pages), ils seront arrêtés à 1100 fr. (TVA et débours compris) et mis à la charge de la recourante (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 29 et 39 LTar).

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

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais sont remis.
3. La commune de X \_\_\_\_\_ versera à Y \_\_\_\_\_ SA un montant de 1100 fr. à titre de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à la commune de X \_\_\_\_\_, à Maître Marc-André Mabillard, avocat à Leytron, pour Y \_\_\_\_\_ SA, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 6 novembre 2024