

A1 23 145

ARRÊT DU 12 MARS 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

X _____, à Genève, recourante, représentée par Maître Michel De Palma, avocat, à Sion

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE Y** _____, à Y _____, autre autorité, et **Z** _____, à E _____, tiers concerné, représenté par Maître Christian Voide, avocat, à Sion

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 21 juin 2023

Faits

A. Z _____ et la bourgeoisie de A _____ sont respectivement propriétaires des PPE n^{os} 52178 (607/1000^{èmes} avec droit exclusif sur le garage n° 2 au rez-de-chaussée) et 52177 (393/1000^{èmes}) de l'immeuble de base n° 4904, plan n° 26, nom local « C _____ » de la commune de Y _____ (secteur A _____). Cette parcelle est colloquée en zone 18 « zone des villages et de leur extension » selon l'art. 64.1 du règlement intercommunal sur les constructions (ci-après : RIC) homologué par le Conseil d'Etat le 11 février 1998 et l'art. 2.8 de l'avenant au RIC (secteur A _____) homologué par le Conseil d'Etat les 6 juillet 1994, 24 janvier 2007 et 25 janvier 2012.

X _____ est propriétaire de la parcelle n° 4907, voisine, côté sud, de la n° 4904.

Le 8 janvier 2019, le conseil municipal a délivré à Z _____ une autorisation de construire relative à la rénovation de la grange sise sur la parcelle n° 4904. Les transformations, qui consistaient en un remplacement de la toiture, la mise en place d'un canal de fumée et la création d'ouvertures en façade, ne modifiaient pas l'affectation de la construction.

Cette autorisation n'a fait l'objet d'aucun recours.

B. Le xxx, par publication au B.O. n° xxx, Z _____ a mis à l'enquête publique une demande d'autorisation de construire portant sur le « changement d'affectation d'une grange en logement de résidence principale avec unité extérieure de pompe à chaleur en façade ». Le projet prévoyait la création de plusieurs murs, l'aménagement d'une salle de bains et d'une cuisine, ainsi que l'ajout d'une pompe à chaleur (PAC) air/eau, composée d'une unité extérieure (en façade Est) et de trois grilles de ventilation (en façades Nord, Est et Ouest).

Le 23 novembre 2020, X _____ a formé opposition contre cette demande. Elle se plaignait notamment de l'incompétence de la commune, de la non-conformité du changement d'affectation envisagé et d'erreurs dans la mise à l'enquête publique. En particulier, le texte de la publication faisait référence à une « grange » alors que l'extrait du registre foncier de la PPE n° 52178 mentionnait l'existence d'un droit exclusif sur le « garage n° 2 ». Elle craignait également que le projet ne lui occasionne des nuisances visuelles et sonores.

Le 29 décembre 2020, la demande d'autorisation de construire a été transmise à différents services cantonaux, pour préavis. Le 12 janvier 2021, le Service de l'environnement (SEN) a rendu un avis positif. Le même jour, le Service immobilier et patrimoine (SIP) a indiqué que le bâtiment en question était d'importance locale et qu'il relevait donc de la compétence communale. Il a néanmoins souligné que l'unité extérieure de la PAC n'était pas conforme, car elle débouchait sur la route principale du vieux village, ce qui dénaturait l'aspect typique du lieu.

Le 12 février 2021, Z _____ s'est déterminé sur l'opposition. Concernant l'affectation de la construction, il a précisé qu'il avait fait inscrire au registre foncier la notion de « garage » afin de ne pas avoir à s'acquitter de la taxe de remplacement mise à sa charge lors de la rénovation de sa maison, sise au B _____ à C _____, celle-ci ne disposant pas de place de stationnement.

Le 1^{er} mars 2021, la commune de Y _____ a interpellé Z _____ pour lui indiquer que l'unité extérieure de la PAC empiétait sur le domaine public et qu'il devait dès lors proposer un nouvel emplacement pour cet objet.

Le 17 mars 2021, le délégué à l'énergie de l'association des communes de Y _____ a rendu un rapport attestant la conformité de la nouvelle installation de chauffage proposée par Z _____, qui consistait en une combinaison d'un boiler-PAC (eau chaude sanitaire) et d'un poêle à pellets.

Le 25 mars 2021, la commune de Y _____ s'est adressée à X _____ pour l'informer de la nouvelle installation de chauffage proposée par Z _____. La commune lui a également transmis une copie du rapport du délégué à l'énergie et lui a imparti un délai de 30 jours pour se déterminer sur le changement opéré.

Par détermination du 28 avril 2021, X _____ a rappelé que la non-conformité de la PAC ne constituait pas le seul grief soulevé dans son opposition. Elle n'a émis aucune critique s'agissant du nouveau boiler-PAC, et a, pour le surplus, renvoyé aux conclusions formulées dans son opposition du 23 novembre 2020.

Le 22 juin 2021, une séance de conciliation s'est tenue entre X _____, Z _____ et la commune de Y _____. Elle s'est soldée par un échec.

Par décision du 17 août 2021, expédiée le 2 décembre 2021, l'autorité communale a délivré l'autorisation de construire sollicitée, en écartant l'opposition de X _____.

C. Le 16 décembre 2021, X _____ a requis, auprès du Conseil d'Etat, l'octroi de l'effet suspensif au recours qu'elle annonçait déposer contre la décision communale du 17 août 2021.

Le 5 janvier 2022, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat contre la décision communale du 17 août 2021. Elle a tout d'abord relevé que la mise à l'enquête publique du projet n'était pas suffisamment précise et que les différents préavis cantonaux ne lui avaient pas été communiqués, ce qui violait son droit d'être entendue. Ensuite, la commune aurait dû se déclarer incompétente dans ce dossier, en raison de la situation de l'immeuble qui se trouvait, de son point de vue, en zone de maintien de l'habitat rural et de ses liens privilégiés avec la bourgeoisie de A _____. De plus, la Commission cantonale pour la protection des sites aurait dû être consultée. Enfin, le projet ne respectait pas l'exigence imposée par le RIC relative aux places de stationnement, violait la LRS et serait à l'origine de nuisances sonores et visuelles sur sa parcelle.

Par décision du 21 juin 2023, le Conseil d'Etat a rejeté le recours, confirmé la décision communale du 17 août 2021, classé la requête d'effet suspensif et mis les frais de la procédure à la charge de X _____. S'agissant du droit d'être entendu de la recourante, il a considéré que cette question pouvait demeurer ouverte car une éventuelle violation de ce droit avait été réparée dans le cadre de la procédure de recours. Concernant la situation de la parcelle n° 4904, celle-ci ne remplissait aucun des critères de la zone de maintien de l'habitat rural. En outre, il n'existait pas de lien particulier entre la commune de Y _____ et la bourgeoisie de A _____, cette dernière étant dissociée de la commune depuis le 1^{er} janvier 2017, soit antérieurement au dépôt du projet. Dès lors, la commune était compétente pour délivrer l'autorisation contestée. Pour ce qui a trait au patrimoine bâti, le Conseil d'Etat a relevé que le bâtiment était d'importance locale, de sorte qu'il relevait de la compétence communale exclusivement. A propos des places de stationnement, il a souligné que la décision communale prévoyait le prélèvement d'une taxe de remplacement pour les deux places de parc manquantes, ce qui était conforme aux exigences du RIC. De même, l'autorisation de construire imposait au requérant l'inscription au registre foncier d'une mention restreignant l'usage du logement à titre principal, ce qui respectait la LRS. Enfin, la recourante n'avait pas apporté d'élément probant à l'appui des prétendues nuisances sonores et visuelles occasionnées à sa parcelle, de sorte que ce grief devait également être écarté.

D. Le 28 août 2023, X _____ a recouru céans contre la décision du Conseil d'Etat du 21 juin 2023. Elle a formulé les conclusions suivantes :

« A titre procédural :

1. L'effet suspensif est garanti au présent recours.

Au fond :

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 26 juin 2023 (*recte* : 21 juin 2023) est annulée.
3. Les frais de procédure sont mis à charge de l'Etat du Valais, subsidiairement à charge de Monsieur Z _____.
4. Une juste indemnité à titre de dépens est accordée à Madame X _____.

Au titre de moyens de preuve, X _____ a sollicité l'édition, par le Conseil d'Etat, des dossiers des mises à l'enquête publique du 21 décembre 2018 et du 23 octobre 2020 relatifs à la parcelle n° 4904 et l'édition du dossier consécutif au recours du 5 janvier 2022. Elle a également enjoint la commune de Y _____ de déposer le dossier concernant les travaux de rénovation autorisés en 2012-2013 sur sa parcelle (n° 4907). Elle a encore invité Z _____ à transmettre les extraits du registre foncier de tous ses immeubles et l'attestation de scolarisation de ses enfants. Enfin, elle a demandé à être entendue par la Cour de céans et a requis une inspection des lieux.

En substance, X _____ reproche d'abord au Conseil d'Etat d'avoir omis de traiter son grief relatif à l'irrégularité de la mise à l'enquête publique, en violation de son droit d'être entendue. Elle réitère ensuite ce même grief céans. En particulier, elle estime que la publication aurait dû faire référence à un « garage » et non à une « grange », cette notion ressortant de l'extrait du registre foncier de la PPE n° 52178. De même, l'utilisation du terme « changement d'affectation » était erronée, le projet s'apparentant, de son point de vue, à une nouvelle construction. En outre, la publication ne précisait pas quel étage du bâtiment était visé par les transformations, respectivement si le projet portait sur la seule part de copropriété de Z _____, ou également sur celle de la bourgeoisie de A _____. De plus, le boiler-PAC aurait dû faire l'objet d'une mise à l'enquête publique complémentaire. Cette installation n'avait par ailleurs fait l'objet d'aucune étude acoustique, ce qui constituait une violation des exigences découlant de la LPE et de l'OPB. Enfin, le projet ne respectait pas la LRS puisque de nombreux indices concrets démontraient que ce logement n'allait pas être utilisé par Z _____ et sa famille comme résidence principale. En particulier, Z _____ et son épouse assuraient, depuis le 1^{er} août 2021, l'exploitation du restaurant D _____, à Jeizinen (unter Feselalpe) sur commune de E _____, ce qui rendait illusoire leur installation dans le bâtiment litigieux, l'éloignement entre ce secteur (seulement accessible en motoneige durant l'hiver) et le village de C _____ étant trop conséquent.

Le 18 octobre 2023, le Conseil d'Etat a transmis au Tribunal de céans le dossier complet de la cause et a proposé de rejeter le recours en renvoyant à sa décision.

Le 10 novembre 2023, Z _____ a conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Il a relevé que le texte de mise à l'enquête publique ne se voulait pas exhaustif, mais avait pour but d'attirer l'attention du tiers intéressé par le projet et de lui permettre d'exercer ses droits, ce qui avait été respecté ici. S'agissant du boiler-PAC, le dossier comprenait un rapport complet établi par un bureau d'études spécialisé et ces informations avaient été communiquées à X _____ en date du 25 mars 2021. En particulier, ces modifications étaient à l'avantage de la recourante, puisque le projet ne prévoyait désormais plus que des grilles de ventilation du côté de la route, soit à l'opposé de l'immeuble lui appartenant. Quant à la LRS, Z _____ a précisé qu'une autorisation de construire ne pouvait être déniée qu'en cas d'abus de droit manifeste, ce qui n'était pas le cas ici puisqu'il comptait occuper le logement avec sa famille à titre principal et qu'il prévoyait de scolariser ses enfants à proximité de C _____.

Le 24 novembre 2023, X _____ a répliqué. Elle a relevé qu'aucune pièce ne venait étayer l'allégation de Z _____ quant à la scolarisation de ses enfants près de C _____. Aussi, elle demandait à la Cour de céans de rendre une décision incidente imposant à Z _____ de transmettre les extraits du registre foncier de ses immeubles et l'attestation de scolarisation de ses enfants, ainsi qu'elle l'avait demandé dans son mémoire de recours du 28 août 2023.

Par ordonnance du 25 janvier 2024, la Cour de céans a requis de Z _____ qu'il dépose l'attestation de scolarisation de ses enfants.

Le 22 février 2024, Z _____ a communiqué diverses observations à la Cour. Il a expliqué que son fils était scolarisé à l'école primaire de E _____ et que, au vu de la fermeture exceptionnelle de la route d'accès menant au restaurant D _____, il ne savait pas s'il devrait prochainement rechercher un nouveau travail, et, partant, où serait scolarisé son fils pour la rentrée 2024-2025. Dans tous les cas, il rappelait au Tribunal que l'autorité compétente devait, s'agissant du respect de la LRS, intervenir uniquement en cas d'abus de droit manifeste, ce qui n'était pas le cas ici, puisque plusieurs indices convergeaient vers une utilisation du logement à titre principal, et ce indépendamment de la question de l'écolage qui n'était pas pertinente ici. Il a joint plusieurs annexes à son écriture (extrait du livret de famille, attestation de scolarisation de son fils, contrat de bail à ferme, annonce de la fermeture de la route d'accès au restaurant D _____ et attestation de domicile).

Le 7 mars 2024, X _____ s'est déterminée spontanément sur l'écriture du 22 février 2024 et a maintenu sa position.

Considérant en droit

1. Déposé en temps utile et conforme aux exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA). Il a effet suspensif *ex lege* (art. 80 al. 1 let. d et 51 al. 1 LPJA), ce qui rend sans objet la conclusion prise dans ce sens par la recourante.

2.

2.1 Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), la recourante a sollicité l'administration de plusieurs moyens de preuve. Ceux-ci ne seront pris en considération que s'ils apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. En effet, l'autorité de décision peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'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 lorsque cette autorité 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 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; ACDP A1 23 110 du 7 novembre 2023 consid. 2.1).

2.2 En l'occurrence, le Conseil d'Etat a produit l'intégralité de son dossier, lequel comprend notamment les dossiers communaux relatifs aux deux autorisations de construire de la parcelle n° 4904. On peut considérer que le dépôt de ces pièces satisfait à la demande de la recourante, qui a requis l'édition du dossier complet de la cause. Pour ce qui est de l'édition, par la commune, du dossier concernant les travaux de rénovation réalisés sur la parcelle de la recourante en 2012-2013, la Cour peine à concevoir pourquoi cette dernière n'a pas d'emblée versé en cause le dossier en sa possession, ce dernier devant se recouper, en partie, si ce n'est en totalité, avec celui en mains de la commune. Quoiqu'il en soit, ce dossier n'est pas utile à la résolution du présent cas, qui porte sur la légalité des transformations autorisées sur la parcelle voisine. S'agissant de l'édition, par Z _____, de l'extrait du registre foncier de tous ses immeubles, celui relatif au bâtiment litigieux (parcelle n° 4904) figure au dossier (cf. bordereau des pièces déposées par la commune de Y _____ [ci-après : bordereau des pièces], pièce n° 26). S'agissant de la parcelle n° 4854, située en face du bâtiment litigieux, et dont l'adresse

(B _____) ressort du formulaire de demande d'autorisation de construire, la recourante avance qu'elle appartiendrait à Z _____. La Cour a consulté l'extrait du registre y relatif et constate que Z _____ est effectivement propriétaire d'une PPE sur la parcelle en question (art. 16 et 17 LPJA ; cf. bordereau de pièces, pièce n° 5). Quant aux éventuels autres immeubles appartenant à Z _____, la Cour ne voit pas en quoi ces éléments seraient nécessaires à l'examen de la présente cause. Partant, la Cour renonce à l'administration de ce moyen de preuve. Concernant l'attestation de scolarisation des enfants de l'intimé, la requête de la recourante est satisfaite, celle-ci ayant été déposée en cause le 22 février 2023. La recourante requiert encore d'être entendue. L'administration de ce moyen de preuve apparaît superflue, la recourante ayant eu à plusieurs reprises l'occasion de s'exprimer par écrit et d'exposer par ce biais tous les faits et arguments qu'elle jugeait pertinents. Quant à la vision locale, le dossier comprend notamment un extrait de la carte nationale de la parcelle n° 4904, un plan de situation, différents plans des modifications sollicitées ainsi que diverses photographies de l'état actuel. En outre, la consultation par le Tribunal de céans du site internet Google Maps lui permet d'avoir une parfaite vision du secteur concerné. Ces divers documents suffisent à établir les faits pertinents et en particulier à se faire une idée précise du projet. Partant, la Cour renonce également à l'administration de ce moyen de preuve (80 al. 1 let. d, 56 et 17 al. 2 LPJA ; ACDP A1 23 59 du 20 novembre 2023 consid. 2).

3. Dans un premier grief de nature formelle, la recourante argue que le Conseil d'Etat n'aurait pas traité le grief formulé dans son recours du 5 janvier 2022, qui portait sur la violation des exigences légales en matière de mise à l'enquête publique. Ce faisant, il aurait violé son droit d'être entendue et sa décision devait être annulée.

3.1. Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst., le droit d'être entendu garantit notamment qu'une décision soit motivée en fait et en droit. Néanmoins, l'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige, sans exposer et discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties. Il suffit qu'elle mentionne brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision (ATF 147 IV 249 consid. 2.4 ; ACDP A1 23 12 du 10 novembre 2023 consid. 5) . La violation du droit d'être entendu peut être guérie devant l'instance de recours, auquel cas la décision querellée n'a pas forcément à être annulée. Cette solution, qui devrait théoriquement rester exceptionnelle, peut être envisagée pour guérir des atteintes peu graves au droit d'être entendu, lorsque la personne concernée a la possibilité de s'exprimer devant une instance qui peut examiner librement tant les faits que la situation juridique. Cette guérison est possible, même lorsqu'il s'agit d'une violation

grave du droit d'être entendu, quand le renvoi à l'instance précédente ne constituerait qu'un procédé formaliste oiseux et conduirait ainsi à des retards inutiles, incompatibles avec les intérêts de la partie concernée à un prompt jugement de la cause (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, cité p. ex. *in* : arrêt du Tribunal fédéral 5A_210/2023 du 28 septembre 2023 consid. 3.4 ; ACDP A1 23 56 du 28 juin 2023, consid. 2.1.2).

3.2 En l'occurrence, il est vrai que le Conseil d'Etat n'a pas traité, dans la décision contestée, le grief relatif à l'irrégularité de la mise à l'enquête publique. Comme nous l'avons vu, l'autorité n'est toutefois pas tenue de discuter tous les griefs soulevés par un recourant, mais peut se limiter à traiter ceux qu'elle considère pertinents. Or, on comprend, à la lecture de la décision attaquée prise dans sa globalité, que cet argument, qui consistait à dénoncer des imprécisions mineures de la mise à l'enquête publique, et à en inférer *de facto* une annulation de l'autorisation de construire, a implicitement été écarté par le Conseil d'Etat, tant cet élément est secondaire dans l'examen de la cause, qui porte sur l'autorisation d'un changement d'affectation. Relevons que le Conseil d'Etat a passé en revue tous les autres griefs invoqués par la recourante. La question de l'éventuelle violation par le Conseil d'Etat du droit d'être entendue de la recourante peut toutefois demeurer ouverte. En effet, cette dernière, par le dépôt de son recours du 23 août 2023 et de son écriture du 24 novembre 2023, a valablement pu s'exprimer devant l'autorité de céans, laquelle dispose, en fait comme en droit, du même pouvoir d'examen que l'autorité précédente. Ainsi, le présent arrêt, qui traite ce point, aura réparé une éventuelle violation de son droit d'être entendue.

4. A plusieurs reprises dans son écriture, la recourante se prévaut de l'irrégularité de la mise à l'enquête publique du 23 octobre 2020, qui devrait mener, de son point de vue, à l'annulation de la décision contestée (cf. recours du 28 août 2023, III. Droit, let. B. « Au fond », ch. 1 à 3, p. 15 à 20 du dossier). Dans son premier grief, elle réitère les arguments déjà invoqués devant l'autorité intimée s'agissant de la référence à la notion de « grange », laquelle serait erronée, et au fait que le texte de la publication au B.O. ne précisait pas si le projet concernait uniquement le rez-de-chaussée du bâtiment, ou aussi le premier étage, et s'il se rapportait à la seule part de copropriété de Z _____, ou également à celle de la bourgeoisie de A _____. Dans son deuxième grief, la recourante affirme que la dénomination de « changement d'affectation » serait inexacte, puisqu'il s'agirait en réalité d'une nouvelle construction, ce qui aurait privé des tiers de leur possibilité de former opposition. Dans son troisième grief, la recourante relève que le boiler-PAC n'a, à tort, selon elle, pas fait l'objet d'une mise à l'enquête publique complémentaire, cette modification ne pouvant être qualifiée de mineure. Dans un souci

de cohérence et de simplification, la Cour de céans abordera l'ensemble de ces prétendues irrégularités dans un et seul même développement.

4.1 Conformément à l'art. 42 al. 1 LC, toutes les demandes concernant des projets nécessitant une autorisation de construire sont mises à l'enquête publique par l'autorité compétente au plus tard dans les 30 jours, dès réception du dossier complet. L'enquête publique a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations ou autres, les projets de construction au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts et vise, sous cet angle, à garantir leur droit d'être entendu. D'autre part, elle doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation en force, en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des avis et autorisations spéciales des autorités cantonales ; le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions. De jurisprudence constante, l'enquête publique n'est pas une fin en soi. Elle a essentiellement pour but de renseigner les intéressés de façon complète sur la construction projetée. Les défauts dont elle peut être affectée ne peuvent donc être invoqués à l'encontre d'une décision que s'ils ont pour conséquence de gêner l'administré dans l'exercice de ses droits et qu'il en subit un préjudice (ACDP A1 22 71 du 21 février 2023 consid. 3.1.1).

Il peut arriver que des modifications soient apportées à un projet de construction postérieurement à l'enquête publique. Si elles sont de peu d'importance et ne touchent pas aux intérêts des tiers, il est alors possible de faire abstraction de l'enquête publique (art. 42 al. 3 LC). Tel est le cas lorsque les caractéristiques principales du projet demeurent inchangées malgré la modification (art. 45 al. 1 OC). Sont considérées comme caractéristiques principales d'un projet de construction : l'équipement, l'implantation, les volumes, le nombre d'étages, la répartition dans les étages, l'affectation et l'aspect extérieur ; si l'une de ces caractéristiques est modifiée de manière substantielle, le projet de construction n'est en revanche plus comparable et doit faire l'objet d'une nouvelle demande (art. 45 al. 2 OC). Après avoir entendu les intéressés et les tiers concernés par la modification du projet, l'autorité compétente peut poursuivre la procédure sans nouvelle mise à l'enquête publique, respectivement approuver les modifications du projet initialement autorisé, ce à condition que ni des intérêts publics, ni des intérêts importants des voisins ne s'en trouvent touchés (art. 45 al. 3 OC ; JEAN-BAPTISTE 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, Berne 2024, n° 1089, p. 559). Une telle disposition répond au souci d'économie de procédure et évite qu'une modification du projet ne conduise systématiquement à la reprise *ab ovo* de la procédure (dans le même sens mais concernant une disposition du droit cantonal jurassien similaire à celle du droit cantonal valaisan, cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_394/2010, 1C_404/2010 du 10 juin 2011 consid. 3). Selon le Tribunal fédéral, il n'est par ailleurs pas illégal de renoncer à une nouvelle enquête publique ou à une enquête complémentaire en présence de modifications apportées au projet afin de supprimer ou corriger divers éléments critiqués par les opposants dans le cadre de l'enquête publique ou dans le but de rendre le projet conforme au droit (ATF 99 la 126 consid. 3e ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_530/2008 du 30 juin 2010 consid. 6.2 et 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 5). Tel est notamment le cas d'une réduction du projet lorsqu'elle est de nature à diminuer l'impact futur de la construction sur son environnement (ACDP A1 22 71 précité consid. 3.1.1 et 3.1.2).

4.2 En l'espèce, force est d'abord de constater que la notion de « grange » utilisée dans la publication au B.O. se réfère à l'affectation initiale de l'édifice, soit un bâtiment agricole, comme l'atteste le bardage bois sis en façade Nord, caractéristique de ce type de construction (cf. bordereau des pièces, pièce n° 26, photographie de la façade Nord). Le qualificatif de « garage » ressort quant à lui uniquement de l'extrait du registre foncier de la PPE n° 52178, qui n'est pas un document librement accessible et résulte de la demande de Z _____, qui cherchait par ce procédé à éviter le paiement d'une taxe de remplacement exigée pour son immeuble situé au B _____ (cf. bordereau de pièces, pièce n° 14, p. 2). Cette appellation n'est donc en rien représentative du bâtiment litigieux. Par conséquent, la référence à la notion de « grange » n'était, d'une part, pas erronée et trompeuse et, d'autre part, qualifiait valablement le bâtiment en question. Elle répondait dès lors parfaitement au but d'information poursuivi par la procédure de mise à l'enquête publique. Quant au degré de précision de la publication, l'art. 43 LC n'exige pas que soit spécifiquement indiqué l'étage touché par les transformations envisagées. Encore une fois, la mise à l'enquête publique vise principalement à dispenser une information générale, les détails devant ressortir des plans déposés, ce qui est le cas ici (cf. bordereau de pièces, pièce n° 26). L'on peut relever que la bourgeoisie de A _____ figure bel et bien dans le texte mis à l'enquête publique, en qualité de propriétaire de la parcelle n° 4904, ce qui est conforme à l'art. 43 al. 1 let. b LC. En ce qui concerne la qualification du projet litigieux, les modifications apportées au bâtiment existant se situent essentiellement à l'intérieur (création de murs intérieurs, aménagement d'une salle de bains et d'une cuisine et mise en place d'un

boiler-PAC) et sont d'ampleur modeste. Ces transformations n'équivalent en rien à l'édification d'une nouvelle construction et correspondent à la définition d'un changement d'affectation. Le texte publié était, partant, également correct sur ce point. En tant qu'installation servant à la production de chaleur, une PAC est soumise à autorisation de construire (art. 16 al.1 let. c ch. 3.1 et 17 OC *a contrario* ; ACDP A1 23 20 du 9 juin 2023 consid. 5 et 6). Le nouveau boiler-PAC constitue une adaptation mineure du projet et fait suite à la volonté de Z _____ de se conformer aux instructions reçues de la commune, émises en réponse au préavis du SIP du 12 janvier 2021. Cette nouvelle installation ne modifie pas les caractéristiques principales du projet (art. 45 al. 2 OC *a contrario*) et devrait, en principe, causer moins d'immissions aux tiers, puisque les équipements susceptibles d'être à l'origine de nuisances sonores se situent désormais à l'intérieur du bâtiment exclusivement (art. 42 al. 3 LC et art. 45 al. 3 OC). De plus, la recourante a été informée de cette modification par courrier du 25 mars 2021 (art. 45 al. 3 OC). C'est donc à bon droit que cet équipement a été exempté d'une mise à l'enquête publique complémentaire.

En définitive, il n'apparaît pas que la publication au B.O. était entachée d'erreurs ou d'imprécisions. Au contraire, elle comportait toute les indications utiles permettant aux personnes intéressées d'identifier notamment la parcelle et la zone concernées par le projet de construction, et la recourante n'a à aucun moment été gênée dans ses droits, puisqu'elle a valablement formé opposition dans le délai de 30 jours ouvert par la publication.

Partant, ce grief doit être rejeté.

5. Dans un second grief, la recourante soutient que les modifications envisagées seraient d'une grande ampleur, de sorte qu'elles s'apparenteraient à une nouvelle construction et non à un simple changement d'affectation. Elle se réfère à un arrêt du Tribunal fédéral (arrêt 2C_63/2010 du 6 juillet 2010 consid. 2.3) dans lequel ce dernier a constaté que les transformations opérées par les recourants équivalaient à une nouvelle construction. Ces modifications seraient similaires à celles dont il est ici question, ce qui signifiait que la commune et le Conseil d'Etat avaient abordé le dossier sous un angle erroné. De plus, l'intimé aurait utilisé un procédé, que la recourante qualifie de « tactique du salami », qui viserait à requérir des autorisations de construire « en chaîne », ce qui serait constitutif d'un abus de droit. Pour tous ces motifs, la décision du Conseil d'Etat devrait être annulée.

5.1 On entend par « changement d'affectation », l'utilisation d'une construction ou d'une installation à d'autres fins que celles initialement autorisées (ACDP A1 22 204 du 24 août

2023 consid. 3.1.1). Il ne nécessite pas toujours de travaux, mais peut engendrer d'importantes influences sur l'affectation du sol. Aussi, la jurisprudence exige une utilisation nouvelle, un changement significatif ou une variation des impacts sur l'équipement et l'environnement. Ainsi, le constructeur qui envisage une nouvelle organisation intérieure permettant l'exercice d'une nouvelle activité opère un changement d'affectation de ses locaux. En revanche, l'identité d'affectation est indépendante des considérations volumétriques (FAVEZ, La garantie des situations acquises, thèse Lausanne 2013, p. 56-57).

5.2 En l'occurrence, les transformations envisagées entraînent un changement d'utilisation du bâtiment, actuellement non habitable, en une résidence habitable, ce qui coïncide avec la définition d'un changement d'affectation (cf. *supra*, consid. 4.2). Dans le cas soumis à la Haute Cour mentionné par la recourante, le Tribunal fédéral était appelé à examiner si les transformations opérées par les recourants représentaient une nouvelle construction ou une rénovation du bâtiment existant, auquel cas les frais engendrés devaient être déduits de leur revenu imposable, en qualité de frais d'entretien. Cette jurisprudence du Tribunal fédéral n'est donc d'aucun secours à la recourante. Par ailleurs, la recourante se contente d'affirmer que la désignation du projet serait inexacte, sans toutefois en déduire qu'une « nouvelle construction » ou un « changement d'affectation », ne pourraient être autorisés sur la parcelle litigieuse. Cela se comprend sans peine, l'art. 64.1 RIC encourageant, au contraire, les changements d'affectation et autorisant explicitement les constructions nouvelles, pour autant que celles-ci s'intègrent aux bâtiments existants, ne créent pas de nuisances et respectent le caractère de l'ensemble. Au surplus, la Cour constate que l'intimé a déposé, pour la parcelle litigieuse, deux demandes d'autorisation de construire en l'espace de deux ans, soit une première en 2018 pour la rénovation de la toiture, la mise en place d'un canal de fumée et la création de différentes ouvertures en façade et une seconde, en 2020, relative au changement d'affectation litigieux. L'on ne saurait taxer ce procédé d'abus de droit et la recourante, qui évoque ce point de manière superficielle et à qui le fardeau de la preuve incombe (art. 8 CC), ne parvient du reste pas à démontrer le contraire.

Dès lors, ce grief tombe, lui aussi, à faux.

6. Dans un troisième grief, la recourante relève que le boiler-PAC n'a pas fait l'objet d'une étude de bruit et qu'il n'est dès lors pas établi qu'il respecte les législations topiques, en particulier la LPE et l'OPB. Le rapport du délégué à l'énergie n'aborderait du reste pas cette question. Par conséquent, la décision du Conseil d'Etat devrait être annulée.

6.1 Une pompe à chaleur est une installation fixe nouvelle au sens des articles 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 OPB. Elle ne peut être construite, en vertu des articles 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB, que si les immissions sonores qu'elle engendre ne dépassent pas les valeurs de planification fixées à l'annexe 6 de l'OPB. Les émissions de bruit doivent, en outre, être limitées par des mesures préventives en tant que cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (ACDP A1 19 239 du 20 juillet 2020 consid. 14.2 ; art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB). Il ressort de l'aide à l'exécution 6.21 pour l'évaluation acoustique des pompes à chaleur air/eau du 16 juin 2022 émise par le Cercle bruit (pour un cas d'application des directives du Cercle bruit : cf. ATF 141 II 476) que l'on distingue principalement les PAC air/eau installées à l'intérieur des bâtiments et celles installées à l'extérieur, mais que les deux types de positionnement produisent du bruit extérieur et nécessitent ainsi une évaluation sonore. Il existe encore une autre variante de PAC air/eau, les PAC dites « split » (une partie en dehors et une partie à l'intérieur du bâtiment) qui génèrent du bruit extérieur, et nécessitent également une évaluation au bruit (Cercle bruit, aide à l'exécution 6.21 précitée, ch. 1.1).

6.2 En l'espèce, le projet initial portait sur une PAC air/air composée notamment d'une unité extérieure, laquelle faisait face à la route principale du vieux village (cf. bordereau de pièces, pièce n° 26, formulaire de demande d'autorisation de construire et photographies). Cette installation a été préavisée positivement par le SEN, qui a estimé qu'elle respectait les exigences légales en matière de bruit. Pour son examen, celui-ci s'est basé sur le respect des valeurs limites d'exposition attribuables au degré de sensibilité (DS) III applicables au projet litigieux (cf. bordereau de pièces, pièce n° 12, préavis du SEN du 12 janvier 2021, p. 2). A titre de condition, le SEN a imposé une limitation du bruit de la PAC, fixée à 53dB (A). Suite au courrier de la commune du 1^{er} mars 2021 lui enjoignant de modifier l'emplacement de la PAC, Z _____ a abandonné ce projet et a opté pour la combinaison d'un boiler-PAC (eau chaude sanitaire) et d'un poêle à pellets.

La Cour constate que les plans approuvés par la commune et annexés à l'autorisation de construire du 17 août 2021 n'ont pas été adaptés à la nouvelle variante puisqu'ils se rapportent à l'ancienne installation de chauffage (unité extérieure de la PAC en façade Est et trois grilles de ventilation en façade Ouest, Nord et Est). Or, l'OC exige expressément que les installations de production d'énergie ressortent des plans du projet. Cette exigence n'est donc pas remplie. Le nouveau boiler-PAC servira ici à alimenter le logement en eau chaude sanitaire (cf. *supra*, let. C.) et se situe

exclusivement à l'intérieur du bâtiment litigieux. Ce nonobstant, ce type d'installation doit faire l'objet d'une évaluation acoustique, ce qui ressort expressément de la directive du Cercle bruit précitée et de l'art. 30 al. 1 let. d OC. Le dossier ne comporte cependant aucune étude de ce type, ni même les caractéristiques principales (nombre de décibels dégagées par exemple) de l'installation. En particulier, le rapport du délégué à l'énergie de 13 pages ne contient aucune rubrique relative au bruit, ce qui se comprend aisément puisque cette évaluation porte sur le domaine énergétique exclusivement (cf. [https:// www.cransmontana.ch](https://www.cransmontana.ch) > Services ACCM > Energie > Conseil-énergie > Délégué, dernière consultation le 5 mars 2024). Quant à l'étude du bureau Enerconseil, dont se prévaut Z _____, elle ne figure pas au dossier. La Cour de céans constate également que le SEN, qui avait examiné la conformité de la PAC initiale, n'a pas été consulté pour préavisier la nouvelle installation. Ainsi, aucun élément ne permet d'attester que le boiler-PAC respecte les exigences requises par l'OPB en termes d'émissions sonores. Au regard de l'absence totale d'informations sur le bruit émis par le boiler-PAC, la commune, de même que le Conseil d'Etat, ne pouvaient conclure à la conformité de l'installation litigieuse et, partant, au bien-fondé de l'autorisation de construire.

Par conséquent, ce grief est admis.

7. Dans un quatrième grief, la recourante affirme que le logement en question sera occupé en tant que résidence secondaire, puisque celui-ci se situe très loin du travail de Z _____, sis à E _____ et que ce dernier possède déjà une habitation dans le village de C _____. Ces indices concrets auraient dû pousser la commune à refuser l'autorisation de construire requise. Dès lors, la recourante soulève une violation de l'art. 75b Cst. et de l'art. 6 LRS.

7.1 Avec un taux de résidences secondaires de 59.7 %, la commune de Y _____ figure actuellement dans la liste des collectivités soumises à l'application de la LRS (art. 2 ORSec ; cf. site Internet <https://www.are.admin.ch/are/fr/home.html> > Développement et aménagement du territoire > Résidences secondaires, consulté le 4 mars 2024).

L'art. 75b Cst., repris à l'art. 6 LRS, limite les résidences secondaires au maximum de 20 % du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. Ces dispositions ne visent pas seulement les constructions qui, selon les déclarations des constructeurs, seront utilisées comme résidences secondaires, mais également celles qui pourraient être utilisées comme résidences secondaires (ATF 142 II 206

consid. 2.1). L'art. 7 al. 1 let. a LRS prévoit ainsi que, dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, de nouveaux logements ne peuvent être autorisés qu'à la condition d'être utilisés comme résidence principale ou comme logement assimilé à une résidence principale au sens de l'art. 2 al. 3 LRS.

Face à l'interdiction générale de dépasser le seuil de 20 % de résidences secondaires dans une commune, on ne peut exclure que certains constructeurs soient tentés de contourner la réglementation en déclarant faussement qu'ils entendent utiliser leur construction en tant que résidence principale ou l'affecter en résidence touristique mise à disposition du public. Un abus de droit manifeste ne saurait toutefois être admis que s'il apparaît d'emblée que le projet ne pourra pas être utilisé comme annoncé, notamment en raison de l'insuffisance de la demande de résidences principales dans la commune en question pour le type d'objets concernés et/ou en présence d'autres indices concrets (ATF 144 II 49 consid. 2.2 et 142 II précité consid. 2.2, cités p. ex. *in* : arrêt du Tribunal fédéral 1C_302/2022 du 3 février 2023 consid. 4.1 ; ACDP A1 21 263 du 1er juillet 2022 consid. 5.1.3).

Dans le contexte de l'art. 75b Cst. et de ses dispositions d'application, il n'y a pas lieu d'assouplir la répartition du fardeau de la preuve dans ce domaine en exigeant systématiquement du constructeur qu'il prouve d'emblée le respect de l'affectation prévue. Toutefois, il appartient à l'autorité chargée de la délivrance des permis de construire de s'assurer que les conditions posées pourront être respectées (ATF 144 II précité consid. 2.2 et 142 II précité consid. 4.3). Il s'agit de vérifier si, en prétendant vouloir construire une résidence principale (but en soi admissible au regard de la norme constitutionnelle), l'intéressé n'a pas pour objectif de contourner l'interdiction découlant des art. 75b Cst. et 6 LRS en réalisant, à terme, une résidence secondaire. Dans ce cadre, il s'agit de rechercher s'il existe des indices concrets mettant d'emblée en doute la volonté ou la possibilité d'utiliser l'immeuble comme résidence principale. Ces indices peuvent, selon les circonstances, concerner la situation de l'immeuble (zone de construction, accessibilité toute l'année, éloignement des lieux de travail), sa conception même (dans l'optique d'une occupation à l'année), éventuellement son prix et les circonstances tenant à la personne qui entend y habiter, lorsque celle-ci est connue (résidence actuelle, lieu de travail, déclarations d'intention de l'intéressé lui-même). Lorsque le ou les futurs occupants ne sont pas connus (logements destinés à la vente ou à la location), le critère principal est celui de la demande de résidences principales dans le même secteur (ATF 145 II 99 consid. 3.1, 144 II précité consid. 2.2 et 142 II précité consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_402/2021 du 6 mars 2023 consid. 3.1 ;

cf. aussi RVJ 2019 p. 36 consid. 4.4 ; ACDP A1 23 18 du 7 novembre 2023 consid. 3.1 à 3.3).

7.2 En l'espèce, le projet porte sur la transformation d'une ancienne grange en un appartement constitué d'une entrée, d'un salon, d'une cuisine et d'une salle de bains, sis dans le centre du vieux village du secteur de C _____. Celui-ci est très proche de Sierre (11 mn de voiture selon le calcul d'itinéraire tcs [cf. son site consulté le 14 mars 2024]) et se situe à environ 12 km (équivalent à 16 minutes en voiture) du centre de la station de Y _____, laquelle compte de nombreux habitants à l'année et offre, de ce fait, des possibilités d'emploi dans des secteurs variés, ainsi qu'à environ 11 km de la plaine du Rhône (équivalent à 15 minutes en voiture). Ainsi, la situation de la parcelle n° 4904 n'exclut pas d'emblée une utilisation du logement comme résidence principale. Actuellement, Z _____ est domicilié à E _____, où se trouve son lieu de travail, soit à 33.5 km (équivalent à 45 minutes de voiture) du logement projeté. Il est également propriétaire d'une PPE située en face de celui litigieux. Quant à l'occupation du logement, Z _____ a d'abord déclaré, le 25 janvier 2022, qu'il souhaitait « louer l'appartement à l'année en résidence principale » (cf. p.101 du dossier communal). Il a ensuite affirmé qu'il « comptait l'occuper personnellement à court terme » et qu'il souhaitait scolariser ses enfants « à proximité de C _____ » (cf. p. 47 du dossier). En cours de procédure, il a été invité par la Cour de céans à déposer l'attestation de scolarisation de ses enfants et celle-ci (datée du 22 février 2024) a révélé que son fils était actuellement scolarisé à E _____. Il a également indiqué que le lieu de scolarisation de son fils pour la rentrée 2024-2025 n'était pas encore connu (cf. p. 56 du dossier). Le logement litigieux n'est, à première vue, pas adapté à une occupation à l'année par une famille de quatre personnes. En effet, il est de taille modeste (< 59 m² ; cf. bordereau de pièces, pièce n° 26, extrait du registre foncier de la parcelle n° 4904) et ne dispose, en particulier, d'aucune chambre. Ces éléments, douteux et contradictoires, ne plaident pas en faveur d'une utilisation comme résidence principale. Dès lors, il n'est pas possible de déduire des déclarations de Z _____ une intention ferme, claire et manifeste d'utiliser l'appartement projeté pour son propre besoin d'y habiter à l'année. Il s'ensuit qu'il n'est pas envisageable de considérer que les futurs occupants du logement projeté sont connus. En pareil cas, la commune se devait d'examiner le principal critère déterminant, à savoir celui de la demande de résidences principales dans le même secteur, ce qu'elle n'a pas fait. Sur ce point, la Cour de céans ne peut souscrire à l'argument de Z _____ selon lequel la zone en question, située dans un secteur non-touristique composé essentiellement de résidents à l'année, connaîtrait une

évolution favorable en termes de demande en résidences principales. La question n'a pas été instruite jusqu'ici et le dossier ne renferme aucune information utile.

Partant, le grief tiré de la violation de la LRS doit lui aussi être admis.

8. Attendu ce qui précède, le recours est admis et l'affaire est renvoyée au Conseil d'Etat pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants 6 et 7 (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Celui-ci exigera de Z _____ qu'il lui transmette les informations manquantes relatives au bruit caractéristique du boiler-PAC et s'assurera, avec le concours du SEN si nécessaire, du respect de cette installation à la valeur de planification du DS II figurant à l'annexe 6 OPB, la référence au DS III retenue par le SEN dans son préavis du 12 janvier 2021 étant erronée (cf. art. 64.1 RIC ; cf. ég. extrait du cadastre RDPPF de la parcelle n° 4904, consultable sur : https://sitonline.vs.ch/RDPPF/rdppfvs_prod_pub_fr/, dernière consultation le 5 mars 2024 ; annexe 6 ch. 2 OPB). Les plans autorisés devront par ailleurs être adaptés au regard de l'installation de chauffage finalement projetée. Il appartiendra également au Conseil d'Etat d'interpeller la commune afin qu'elle lui communique les informations nécessaires à la problématique de la LRS.

9.

9.1 L'issue du présent litige commande de mettre les frais à la charge de Z _____ qui supporte également ses dépens (art. 89 al. 1 et al. 4 LPJA). Sur le vu notamment des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, l'émolument de justice est fixé à 1500 fr. (art. 13 al. 1 et 25 LTar).

9.2 Eu égard à l'activité déployée ceans par le mandataire de la recourante, qui a principalement consisté en la rédaction du recours de droit administratif du 28 août 2023 et de la détermination du 24 novembre 2023, les dépens seront arrêtés à 2400 fr. (TVA et débours compris) et mis à la charge de l'intimé (art. 4 et 39 LTar ; art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis.
2. L'affaire est renvoyée au Conseil d'Etat pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens du considérant 8.
3. La requête d'effet suspensif est classée.
4. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de Z _____, qui supporte ses dépens. Il versera en outre à X _____ une indemnité de 2400 fr. à ce titre.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Michel De Palma, avocat à Sion, pour la recourante, au Conseil d'Etat, à Sion, à la commune de Y _____, à Y _____, et à Maître Christian Voide, avocat à Sion, pour Z _____.

Sion, le 12 mars 2024