

A1 23 171

ARRÊT DU 8 MAI 2024

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

Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges, Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

X _____ **SA**, de siège à A _____, recourante, représentée par Maître Valentine Roudit-Rossier, avocate à Martigny

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, **COMMUNE DE Y** _____, autre autorité, et **Z** _____ **SA**, tiers concernée, représentée par Maître Anny Kasser-Overney, avocate à Lausanne

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 6 septembre 2023

Faits

A. Z _____ S.A. a pour but d'exploiter le tunnel routier du B _____ (y compris sa galerie de service et de sécurité), en collaboration avec la société italienne chargée du même but, ainsi que les ouvrages annexes qui lui sont propres (bâtiments et infrastructures de la gare nord, centrale et aménagements hydroélectriques) et de procéder à toutes les constructions et extensions nécessaires à cette exploitation ou pour tout autre but. Son capital-actions est intégralement réparti entre 81 collectivités publiques ou parapubliques de Suisse romande, soit, de manière schématique, entre le C _____ pour 27 %, D _____ pour 41 %, la E _____ pour 14 % et d'autres actionnaires, dont la commune de Y _____, pour les 18 % restants (cf. rapport annuel 2020 de Z _____ SA, p. 97 du dossier du Conseil d'Etat).

F _____ SA a pour but, selon l'extrait du registre du commerce, l'installation et l'exploitation d'infrastructures d'hébergement, l'exploitation d'entreprises touristiques et l'organisation d'activités touristiques, la construction, l'administration et l'exploitation de centres de sécurité routière, l'acquisition d'immeubles, d'installations et de véhicules à cet effet ainsi que toutes activités propres à favoriser et promouvoir la formation de conducteurs de véhicules de tous types, à l'exclusion de toute opération prohibée par la LFAIE.

X _____ SA a, quant à elle, pour but la formation théorique et pratique des conducteurs de véhicules de toute catégorie. A cet effet, la société dispense notamment, dans des conditions optimales de sécurité et de qualité, la formation complémentaire prévue par l'art. 15a LCR pour les nouveaux conducteurs. Elle crée les infrastructures nécessaires pour dispenser les cours complémentaires obligatoires et exploite ces infrastructures. Elle effectue toute opération financière, commerciale et immobilière convergente à ses buts.

B. Le 10 juillet 2022, Z _____ SA a déposé une demande d'autorisation de construire portant sur la construction d'une piste d'entraînement à la sécurité routière (piste mouillée), sur la parcelle n° xxx1 dont elle est propriétaire, plan n° yyy1, sise au lieu-dit « G _____ », à Y _____ et située en zone de constructions et installations d'intérêt public (ZIG) de type c selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) de la commune de Y _____, approuvés par l'assemblée primaire le 13 mars 2017 et homologués par le Conseil d'Etat en séance du 22 mai 2019. Il ressort en outre des documents du dossier

de mise à l'enquête que la piste projetée sera utilisée par le F _____ SA, qui gère déjà la piste de conduite sur route glacée située à cet endroit, afin de compléter son infrastructure existante et d'y développer son offre en y intégrant une piste d'été permettant la conduite sur route mouillée. La nouvelle piste doit également servir les besoins d'entraînement des services de secours du B _____ exploité par Z _____ SA.

Cette demande a été publiée au Bulletin officiel (B.O.) n° xx1 du xx.xxxx1 et a suscité l'opposition de X _____ SA le 11 août 2022.

C. En séance du 20 septembre 2022, le conseil communal de Y _____ (ci-après : le conseil communal) a déclaré l'opposition irrecevable pour défaut de qualité pour agir et délivré à Z _____ SA l'autorisation de construire requise en y intégrant diverses charges et conditions.

Le 10 octobre 2022, X _____ SA a déposé une requête d'octroi de l'effet suspensif auprès du Conseil d'Etat.

D. Le 27 octobre 2022, X _____ SA a formé un recours administratif à l'encontre de la décision du 20 septembre 2022 en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité précédente pour qu'elle se prononce sur le fond du litige. Concernant sa qualité pour agir, elle a exposé être active dans la même branche que F _____ SA, dont elle était donc concurrente, à tout le moins en ce qui concernait la dispense des cours obligatoires « 2 phases ». Or, les structures existantes pour dispenser ce genre de cours dans le canton étaient suffisantes et il n'avait pas été démontré la nécessité du projet litigieux. Sous l'angle formel, X _____ SA a également invoqué l'incompétence du conseil communal au motif que les travaux allaient empiéter sur la zone agricole. Au fond, X _____ SA s'est plainte d'une non conformité du projet à la zone.

Le 17 novembre 2022, la commune de Y _____ (ci-après : la commune) a déposé son dossier et proposé de rejeter le recours.

Le 8 décembre 2022, Z _____ SA a conclu à l'irrecevabilité et, subsidiairement au rejet, de la requête d'octroi de l'effet suspensif et du recours, sous suite de frais et dépens. Elle a notamment soutenu qu'il n'y avait ni clause du besoin à respecter ni contingentement en matière de cours de conduite, pas plus qu'un nombre maximum de pistes d'entraînement à la sécurité routière autorisables en Valais. Elle a par ailleurs confirmé que la piste, une fois construite, serait utilisée, conjointement avec le

F _____ SA à destination des services de secours du tunnel et pour des cours de perfectionnement à la conduite. Concernant les cours « 2 phases », F _____ SA en proposait déjà en Valais depuis plusieurs années, sur une autre piste d'entraînement qui ne lui serait bientôt plus accessible, de sorte que le projet n'était pas de nature à engendrer une augmentation de l'offre à cet égard. En outre, les cours dispensés par le F _____ SA ne se limitaient pas à la formation « 2 phases » obligatoire, mais concernaient aussi des cours de perfectionnement volontaire pour voiture et motos ainsi que des cours pour l'utilisation de drones. Ainsi, les offres de X _____ SA et F _____ SA ne se recoupaient pas. De plus, Z _____ SA n'était, pour sa part, pas un concurrent de X _____ SA. Quant à l'impact sur la zone agricole, il était inexistant puisque la remise en état à la fin des travaux des terrains agricoles éventuellement concernés par des dépôts ou excavations avait déjà été ordonnée.

Le 4 janvier 2023, la commune a indiqué ne pas avoir de remarques supplémentaires à formuler.

Interpellé le 13 janvier 2023 par le Service des affaires intérieures et communales (SAIC), organe en charge de l'instruction, au sujet de la compétence de l'autorité appelée à trancher le recours du 27 octobre 2022, le président de la Cour de céans a répondu, le 18 janvier suivant, que rien n'empêchait le Conseil d'Etat de statuer sur ce dernier.

Répliquant le 21 février 2023, X _____ SA a maintenu sa position. Elle a notamment soutenu qu'aucun cours « 2 phases » n'avait jamais été donné par le F _____ SA sur l'autre piste d'entraînement que cette société utilisait jusqu'alors et qu'il n'existait donc aucun besoin d'en construire une nouvelle. De même, les intérêts économiques et sécuritaires de Z _____ SA étaient déjà satisfaits dans la configuration actuelle des lieux, sans que la réalisation du projet litigieux soit nécessaire. En sus du conflit avec la zone agricole, il n'était par ailleurs pas impossible que la commune soit actionnaire de Z _____ SA, ce qui remettait en question sa compétence sous cet angle également.

Le 17 mars 2023, Z _____ SA a fait part de nouvelles observations, en exposant notamment que des cours « 2 phases » sur neige avaient bien été dispensés par le F _____ SA sur la piste existante de la parcelle n° xxx1, même si ce type de cours restait minoritaire par rapport aux cours de perfectionnement volontaires. En outre, Z _____ SA estimait que la piste dans son état actuel ne satisfaisait plus ses besoins matériels et sécuritaires.

Le 21 mars 2023, le SAIC a communiqué aux intéressées la clôture de l'échange d'écriture.

Le 30 mars 2023, X _____ SA s'est déterminée spontanément en soulevant en particulier divers griefs formels en lien avec la publication de la mise à l'enquête, le conflit d'intérêts de la commune dans la mesure où elle était actionnaire de Z _____ SA et le conflit avec la zone agricole. Sur la base de ces éléments, elle a requis le constat de la nullité de la décision du 20 septembre 2022. Elle a également invoqué la nécessité de prévoir le projet litigieux dans une planification spéciale, compte tenu de son ampleur.

Le 11 avril 2023, Z _____ SA a reproché à X _____ SA d'avoir modifié ses conclusions après la clôture de l'échange d'écriture, ce qui n'était pas admissible. Elle a soutenu que la nullité avait été invoquée tardivement, comme *ultima ratio* pour forcer l'autorité à entrer en matière sur un recours irrecevable.

Entre le 24 et le 26 juillet 2023, la SAIC a échangé plusieurs courriels avec l'Association des services des automobiles (asa), une organisation de prestations de services en faveur des services des automobiles cantonaux de la Suisse et de la Principauté de Liechtenstein et réalisant les tâches déléguées par ceux-ci. Après l'avoir d'abord renvoyé au site internet « www.2phasen.ch », l'asa a informé le SAIC que les organisateurs de cours « 2 phases » actifs en Valais étaient X _____ SA (à H _____), I _____ Sàrl (à H _____), J _____ Sàrl (occasionnellement sur l'installation de H _____), K _____ SA (à L _____) et F _____ SA (cours sur neige et uniquement en hiver à Y _____). Cette échange a été transmis aux parties le 27 juillet 2023.

Le 8 août 2023, le SAIC a transmis à X _____ SA et à Z _____ SA le courriel adressé le 7 août 2023 par le président de la commune indiquant que la part de l'actionariat de cette collectivité publique dans Z _____ SA s'élevait à 0.2 %.

E. Par décision du 6 septembre 2023, le Conseil d'Etat a déclaré la requête d'octroi de l'effet suspensif du 10 octobre 2022 ainsi que le recours du 27 octobre 2022 irrecevables. Il a retenu qu'il existait plus d'une quarantaine d'organiseurs de cours « 2 phases » en Suisse, dont cinq actifs en Valais, de sorte qu'il s'agissait d'un secteur concurrentiel ouvert. Aucune disposition n'instaurait de régime monopolistique ou de contingent. En outre, la procédure en cours relevait du droit des constructions et ne portait pas sur la délivrance d'une autorisation d'exploitation de centres de formation à la circulation routière. Ainsi, quand bien même la concrétisation du projet pouvait provoquer une concurrence économique accrue pour X _____ SA, le Conseil d'Etat a estimé que cela n'était pas suffisant pour lui conférer un intérêt digne de protection et reconnaître sa qualité pour recourir. Analysant tout de même le grief de nullité, celle-ci devant être

constatée d'office, il a exposé que la commune n'était ni requérante ni propriétaire de la parcelle n° xxx1. Il n'avait en outre pas été démontré que cette collectivité publique retirerait un avantage du projet litigieux qui la rendrait partielle. A cet égard, le Conseil d'Etat a considéré que la part infime d'actionariat que la commune possédait dans Z _____ SA, soit 0.2 %, ne permettait pas de retenir qu'elle se trouvait en situation de conflit d'intérêts. Enfin, le projet était entièrement situé à l'intérieur de la zone à bâtir. Dès lors, l'autorité attaquée est arrivée à la conclusion que les critiques soulevées en lien avec l'incompétence de la commune étaient infondée.

F. Le 11 octobre 2023, X _____ SA a recouru céans à l'encontre de ce prononcé en prenant les conclusions suivantes :

« A titre principal :

1. Le présent recours est admis.
2. Il est constaté la nullité de la décision de la commune de Y _____ du 22 [recte : 20] septembre 2022.
3. Il est ordonné à la commune de Y _____ de mettre en œuvre un plan d'affectation spécial au sens de l'art. 12 LcAT.
4. Subsidiairement, le dossier est renvoyé à la Commission cantonale des constructions.

A titre subsidiaire :

5. La décision du Conseil d'Etat du 6 septembre 2023 est annulée est la cause est renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision.

En tout état de cause :

6. Les frais de procédure ainsi qu'une équitable indemnité pour les dépens de [X _____ SA] sont mis à la charge de [Z _____ SA], respectivement à la charge de la commune de Y _____ . »

Concernant d'abord la question de la nullité de la décision du conseil communal, elle a soutenu que plusieurs vices formels entachaient cette dernière. Elle a ainsi invoqué une violation des art. 43 LC et 26 OC au motif que la demande d'autorisation et la publication de cette dernière étaient incomplètes, une violation de l'art. 2 al. 3 LC en raison du conflit d'intérêts de la commune découlant de sa participation à l'actionariat de Z _____ SA ainsi qu'une violation des art. 2 LC et 25 LAT, le projet étant de la compétence de la Commission cantonale des constructions (CCC) compte tenu de son empiètement sur la zone agricole. Sur le plan formel, elle a encore invoqué une violation de son droit d'être entendu, le Conseil d'Etat n'ayant pas donné suite à certaines de ses offres de preuves. Concernant la qualité pour agir qui lui avait été déniée, elle a exposé qu'elle se fondait sur le fait que l'activité liée à la formation obligatoire « 2 phases » était soumise à autorisation et que, sur le vu des limitations découlant des normes spéciales applicables à ce titre, la création d'un nouveau lieu pour dispenser de tels cours devait

respecter la clause du besoin. Or, le nombre d'élèves conducteurs était insuffisant pour justifier la construction litigieuse et il n'avait pas été démontré que le projet poursuivait un intérêt public. Elle a encore réitéré les griefs matériels qu'elle avait soulevés devant le Conseil d'Etat, à savoir la nécessité de prévoir un tel projet dans une planification spéciale et l'incompatibilité de ce dernier à la zone.

Le 14 novembre 2023, la commune a renvoyé aux faits et motifs de la décision attaquée et proposé le rejet du recours.

Le 6 décembre 2023, le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause et proposé de déclarer le recours irrecevable, subsidiairement de le rejeter.

Le 12 janvier 2024, Z _____ SA a également conclu à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours en se ralliant, en substance, à la motivation contenue dans la décision du Conseil d'Etat. Elle a également requis le retrait de l'effet suspensif.

Le 26 janvier 2024, X _____ SA a maintenu sa position et contesté le bien-fondé de la demande de retrait de l'effet suspensif à son recours, aucune urgence à construire n'ayant été démontrée.

Le même jour, Z _____ SA a encore fait part d'observations complémentaires quant à la question de l'existence ou non d'une concurrence accrue.

Considérant en droit

1.

1.1 La décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_619/2020 du 21 avril 2021 consid. 2.1 ; RVJ 2021 p. 3 consid. 3.1). La contestation ne peut ainsi excéder les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (BOVAY, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 555). Corollaire de cette règle, un recours formé à l'encontre d'un prononcé d'irrecevabilité n'est recevable que dans la mesure où il s'en prend à la non-entrée en matière opposée par l'autorité précédente, à l'exclusion de tout autre aspect de l'affaire (arrêt du Tribunal fédéral 2C_67/2022 du 17 février 2022 consid. 4.5 ; RVJ 1985 p. 40 consid. 4c ; ACDP A1 23 199 du 28 février 2024 consid. 1).

La contestation portée céans est ainsi limitée à une question de forme, soit celle de savoir si c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a nié la qualité pour agir de la recourante et déclaré irrecevable son recours à l'encontre de la décision du conseil communal du 20 septembre 2022. Excédant l'objet du litige ainsi circonscrit, les griefs matériels d'absence de planification spéciale et d'incompatibilité du projet à la zone sont ainsi irrecevables. Quant aux griefs soulevés au chapitre VI lettre A à C du recours (demande et publication incomplètes, conflit d'intérêts, incompétence de l'autorité), ils ne seront traités que sous l'angle de leur aptitude à entraîner une nullité absolue.

1.2 La recourante, qui s'est vu dénier la qualité pour agir par le Conseil d'Etat, est spécialement touchée et possède un intérêt digne de protection à faire contrôler la légalité de ce prononcé (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a, 44 al. 1 let. a LPJA). Sous les réserves émises *supra*, il convient d'entrer en matière, le recours étant recevable au surplus (art. 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA).

2. A titre de moyens de preuve, la recourante a requis l'édition du dossier de la cause. Ce dernier a été déposé par le Conseil d'Etat le 6 décembre 2023 et contient les éléments produits devant lui par la commune. La demande de la recourante est donc satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

3. Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu (ATF 141 V 495 consid. 2.2), la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, le Conseil d'Etat ayant refusé d'administrer l'un des moyens de preuve sollicités, à savoir l'édition du registre des actionnaires de Z _____ SA.

3.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et de participer à l'administration des preuves (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1). Toutefois, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 135 I 279 consid. 2.3). L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1). Un refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 144 II 427 consid. 3.1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_1309/2023 du 2 avril 2024 consid. 1.1).

3.2 En l'espèce, le but de la demande d'administration de preuve litigieuse était de mettre en lumière la relation liant la commune à Z _____ SA, la première possédant des actions dans la seconde. Pour y donner suite, l'organe en charge de l'instruction a requis l'information idoine directement auprès de la commune. Le président de cette dernière a alors indiqué par retour de mail que la commune était actionnaire de Z _____ SA à hauteur de 0.2 % seulement. Ce faisant, l'on ne voit pas ce que l'édition du registre complet de tous les actionnaires de Z _____ SA serait susceptible d'apporter de plus. La recourante ne l'indique d'ailleurs pas et n'a pas réitéré sa demande céans. Dans ces conditions, l'on peut légitimement estimer que l'autorité attaquée a donné suite à l'offre de preuve dans la mesure utile et pouvait renoncer à administrer un registre qu'elle estimait sans influence sur l'issue de la cause. Partant, le grief est rejeté.

4. Ce point étant vidé, il reste à vérifier si l'irrecevabilité opposée par le Conseil d'Etat à la recourante, qui s'est vue dénier la qualité pour agir, est conforme au droit.

4.1 Cette question est à trancher à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'article 89 LTF, l'art. 44 al. 1 let. a LPJA n'ayant pas une portée différente de celle attachée à cette norme fédérale (arrêt du Tribunal fédéral 1C_246/2016 du 10 octobre 2016 consid. 3.2).

L'art. 89 al. 1 LTF exige notamment que le recourant dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (let. c). Selon la jurisprudence tirée de cette disposition, cet intérêt consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à la partie recourante en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2). Il doit être direct et concret ; en particulier, la partie recourante doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Elle doit être touchée dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. En d'autres termes, l'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 143 II 506 consid. 5.1). Par ailleurs, la qualité pour recourir suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation ou la modification de la décision attaquée, qui doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1). Cet intérêt actuel est déterminé en fonction du but poursuivi par le recours et des conséquences et de la portée d'une éventuelle admission de celui-ci (ATF 118 la 488 consid. 2a).

En matière de droit des constructions, le voisin est admis à recourir lorsqu'il est atteint de manière certaine ou du moins avec une probabilité suffisante par la gêne que la décision peut occasionner (ATF 140 II 214 consid. 2.3). Sous certaines conditions, un intérêt digne de protection peut être également reconnu aux concurrents de la même branche économique. Ainsi, en vue de fonder sa qualité pour recourir, un concurrent doit établir l'existence d'un rapport particulièrement étroit et digne de protection avec l'objet du litige. Cette relation doit résulter de la législation applicable au fond. Un tel intérêt digne de protection est susceptible de se présenter dans les branches économiques qui sont gouvernées par des normes de politique économique ou par d'autres règles spécifiques ayant pour effet de placer les concurrents dans une telle relation particulièrement étroite les uns avec les autres (par exemple dans des domaines où le droit prévoit un contingentement). Un concurrent dispose également de la qualité pour recourir lorsqu'il fait valoir que d'autres concurrents bénéficient d'un traitement de faveur (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2; 139 II 328 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_264/2023 du 11 janvier 2024 consid. 5.4).

En revanche, de jurisprudence constante, dans le but d'exclure l'action populaire, le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu (ATF 137 II 40 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_61/2019 du 21 janvier 2019 consid. 3.1). De même, les concurrents du bénéficiaire d'une autorisation n'ont pas qualité pour recourir du seul fait qu'ils invoquent la crainte d'être exposés à une concurrence accrue ; une telle conséquence découle naturellement du principe de la libre concurrence (ATF 142 II précité consid. 1.4.2 et 141 II 262 consid. 7.1). Ces critères s'appliquent notamment quand un commerçant demande l'annulation d'une autorisation de construire pour le projet d'un concurrent (arrêt du Tribunal fédéral 1C_510/2019 du 25 mai 2020 consid. 3.1).

4.2 En l'occurrence, la recourante ne prétend pas, à juste titre, disposer de la qualité pour recourir dévolue au voisin direct d'une construction ou installation. Elle soutient par contre se trouver dans un rapport de concurrence particulier avec F _____ SA qui va exploiter la piste projetée. Une telle relation étroite avec l'objet du litige découlerait du fait que la formation complémentaire obligatoire prévue à l'art. 15a LCR, aussi appelée « 2 phases », serait soumise à autorisation et que la législation topique imposerait notamment aux organisateurs de ces formations de justifier d'une infrastructure adéquate et, plus particulièrement, d'une place d'instruction d'une surface d'action et de sécurité suffisante pour les exercices de freinage. A suivre la recourante, compte tenu de ces limitations, l'on ne se trouverait pas dans un marché de concurrence libre, mais

dans un marché cadré dans lequel s'appliquerait une « clause du besoin » pour justifier toute nouvelle installation. En tant que concurrente, la recourante estime donc se trouver dans une relation suffisamment étroite pour demander un contrôle de la décision attaquée, ce d'autant plus que le projet litigieux ne serait pas nécessaire et qu'aucun intérêt public à sa réalisation n'aurait été démontré.

Il est exact que l'art. 15a al. 2^{bis} LCR impose aux titulaires du permis de conduire à l'essai de suivre des cours de formation complémentaire. Les exigences quant à cette formation sont notamment détaillées dans l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC) aux art. 27a à 27g et 64a à 64f OAC. En particulier, selon l'art. 27e LCR, une autorisation est requise pour organiser la formation complémentaire. L'autorité compétente du canton d'établissement l'accorde si elle constate que le requérant dispose des locaux d'enseignement, des places d'instruction et du matériel didactique garantissant un déroulement sans danger de la formation complémentaire et la réalisation des objectifs (let. a), peut engager au moins quatre animateurs, étant précisé que les animateurs qui dispensent la formation complémentaire aux titulaires du permis de conduire à l'essai de la catégorie A doivent être en outre au bénéfice d'une formation de moniteur de moto-école (let. b), a contracté une assurance-responsabilité civile avec une couverture suffisante et une assurance casco complète pour les véhicules des participants aux cours (let. c), offre publiquement les cours de formation complémentaire, hors cours de formation complémentaire de l'armée (let. d) et dispose d'un système de garantie de la qualité selon l'art. 27f (let. f). Les art. 64a à 64f OAC régissent quant à eux l'obligation d'obtenir une autorisation pour les animateurs de cours de formation complémentaire eux-mêmes et les conditions à remplir pour ce faire.

Force est de constater que la recourante ne convainc pas lorsqu'elle prétend que la législation découlant de l'art. 15a LCR créerait un rapport particulièrement étroit entre les organisateurs de cours « 2 phases » obligatoires susceptible de fonder un intérêt digne de protection. Les obligations toutes générales qu'elle cite quant à la construction et à l'exploitation des locaux et pistes de conduite pour dispenser ce genre de cours ne permettent en effet pas de conclure que la loi comporterait des normes de politiques économiques établissant une relation de proximité particulière entre les organisateurs de ces cours. En réalité, ni l'art. 15a LCR, ni les art. 27a à 27g et 64a à 64f OAC n'évoquent la protection contre une concurrence accrue entre les organisateurs de cette formation complémentaire obligatoire. Ces dispositions ne contiennent pas de règles spécifiques, notamment de clause du besoin ou de contingentement entre ces derniers,

qui auraient pour effet de placer les concurrents dans une relation particulièrement étroite les uns avec les autres. Il s'agit bien plutôt d'une réglementation visant l'harmonisation ainsi qu'une garantie de la qualité de l'enseignement. La recourante n'a, pour le reste, pas soutenu que sa concurrente aurait bénéficié d'un traitement de faveur.

Au demeurant, il convient encore de souligner que l'objet de la présente procédure est une autorisation de construire et non une autorisation de dispenser des cours « 2 phases », ce que la recourante semble perdre de vue. En outre, il ressort clairement du dossier que la piste projetée n'aura pas uniquement pour vocation le suivi de ce type de cours. En effet, non seulement la gamme de cours proposée par F _____ SA est bien plus large, puisqu'elle concerne aussi des cours de perfectionnement volontaire pour voiture et motos ainsi que des cours pour l'utilisation de drones, mais surtout la nouvelle piste a également pour but de satisfaire les besoins de Z _____ SA, en particulier en ce qui concerne l'entraînement de ses services de secours. Or, l'exercice de ces activités n'a aucun lien avec la recourante. Partant, mal fondé, le grief doit être rejeté.

4.3 Attendu ce qui précède, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a dénié à la recourante la qualité pour agir dans la présente cause.

5. La nullité devant être constatée d'office (arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2020 du 6 avril 2021 consid. 1.4.2 et les références), en dépit d'une éventuelle irrecevabilité du recours (ATF 127 II 32 consid. 3g et h ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1031/2019 du 18 septembre 2020 consid. 1.3 et 2 ss), il convient encore de se prononcer sur la nullité alléguée de la décision à l'origine du litige.

5.1 La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être au demeurant constatée d'office (ATF 144 IV 362 consid. 1.4.3 ; 139 II 243 consid. 11.2). Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2020 précité consid. 1.4.2). Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision. Les cas sont plutôt théoriques et se rapportent à des actes insensés, incompréhensibles ou ambigus au point d'être inexécutables ou encore à des actes proscrits de façon absolue par la Constitution ou la loi (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd.,

2018, n° 912, p. 321 ; BOVAY, *op. cit.*, p. 384). En revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 144 IV 362 consid. 1.4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2020 précité consid. 1.4.2).

5.2 D'emblée, il convient de noter que les critiques en lien avec une violation de l'art. 43 LC et un contenu incomplet de la publication au B.O. ne sont pas susceptibles d'entacher la décision litigieuse de nullité absolue. En effet, la publication d'une demande d'autorisation de construire n'est pas une fin en soi. Elle a pour but d'informer les potentiels intéressés afin que ces derniers puissent faire valoir leurs droits dans le délai d'opposition. En l'occurrence, la recourante a pu avoir accès au dossier de mise à l'enquête auprès du bureau communal et s'opposer à temps. Les objectifs de la publication ont donc été atteints.

Quant au contenu de la demande tel que régi par l'art. 26 OC, le seul défaut d'indication des coûts de construction ne saurait constituer un vice suffisamment grave pour reconnaître qu'il entraîne la nullité de la décision d'autorisation de construire subséquente, sous peine de mettre sérieusement en danger la sécurité du droit. Les documents au dossier de mise à l'enquête sont, pour le surplus, complets. En effet, le formulaire de demande d'autorisation de construire émane uniquement de Z _____ SA qui est bien propriétaire et requérante du projet, même s'il est prévu que F _____ SA puisse en bénéficier et que cette société a apporté son concours à l'élaboration des documents nécessaires au dépôt de la demande. L'implication de F _____ SA ressort par ailleurs clairement du dossier de mise à l'enquête, de même que l'utilisation qui sera faite de la piste, de sorte qu'une information transparente à cet égard a été donnée. En outre, le dossier contient des plans détaillés ainsi qu'une notice d'impact sur l'environnement (NIE) du 28 juin 2022 décrivant précisément le projet et son impact sur l'environnement, laquelle conclut que l'activité prévue est conforme aux exigences légales et qu'aucune restriction n'est nécessaire.

Partant, il n'y a pas lieu d'admettre que les vices dénoncés sous l'angle des art. 43 LC et 26 OC puissent relever du régime exceptionnel de la nullité.

5.3 En ce qui concerne la compétence de la commune pour se prononcer sur la demande d'autorisation de construire litigieuse, la recourante la conteste à double titre. D'une part, elle estime que le projet touche la zone agricole, de sorte qu'il aurait dû être soumis à la CCC. D'autre part, elle soutient que la commune se trouverait en conflit d'intérêts du fait de ses parts d'action dans la société requérante, ce qui aurait également

dû l'amener à transférer le dossier de demande d'autorisation de construire litigieux à la CCC pour que cette dernière statue à sa place.

5.3.1 La compétence en matière d'autorisation de construire est attribuée par l'article 2 LC soit au conseil municipal, soit à la CCC. Le premier est compétent pour les projets situés à l'intérieur des zones à bâtir, notamment dans les zones de constructions et d'installations publiques (al. 1 let. e). La seconde est compétente pour les projets situés à l'extérieur des zones à bâtir (al. 2) ainsi que pour les projets avec lesquels la commune se trouve en situation de conflits d'intérêts, en particulier lorsqu'elle est propriétaire du terrain ou est impliquée dans le projet par l'intermédiaire d'un autre droit réel (al. 3).

5.3.2 S'agissant de la prétendue emprise du projet sur la zone agricole, la notice d'impact est claire à ce sujet. Selon cette dernière, aucun secteur affecté en zone agricole n'est directement concerné par le projet (NIE p. 8). Malgré le statut agricole d'une partie de la parcelle, le périmètre envisagé est entièrement inclus dans la zone de constructions et d'installations d'intérêt public (NIE p. 9). Le terrassement nécessaire au raccordement avec le terrain naturel débordera légèrement sur la zone agricole. Cependant, l'impact des travaux sur celle-ci est transitoire. Dès le terrassement réalisé et la remise en état terminée, la surface agricole retrouvera sa nature (NIE p. 10). Vu l'absence de caractère durable, un tel aménagement n'est de toute manière pas, en lui-même, soumis à autorisation de construire (cf. art. 34 LC). Dès lors que le projet se situe entièrement en zone à bâtir et qu'une fois les travaux terminés, l'impact sur la zone agricole sera nul, l'on ne voit aucune raison de déroger à l'art. 2 al. 1 LC attribuant la pouvoir de connaître des projets situés en zone à bâtir au conseil municipal. La remise en état des terrains touchés par les travaux figure par ailleurs dans les charges de l'autorisation de construire. Par conséquent, un transfert de compétence à la CCC ne se justifiait pas.

5.3.3 Quant au conflit d'intérêts soulevé en lien avec les actions de Z _____ SA détenues par la commune, il y a d'abord lieu de relever que la teneur de l'art. 2 al. 3 LC se distingue de celle de l'art. 2 al. 2 aLC, qui prévoyait que la CCC était également compétente pour les projets « dont la commune est requérante ou partie » (al. 2). L'art. 46 al. 1 aOC (RO/VS 1996 p. 342 ss) précisait que ce transfert de compétence à la CCC s'imposait pour les projets « dont la commune est requérante ou partie pour 30 pour cent au moins ». Dans le message du 23 mai 2016 accompagnant le projet modifiant l'aLC, le Conseil d'Etat a indiqué que, dans la pratique, il était peu évident de savoir à partir de quel moment une commune était partie ou requérante à 30 %, ce qui avait donné lieu à des jurisprudences et des pratiques administratives non uniformes. Pour ces raisons, la

nouvelle disposition se voulait plus claire, afin de permettre aux communes de pouvoir toujours statuer en toute impartialité et sans retenue provenant d'une implication partielle au projet. Elle impliquait la compétence de la CCC pour tous les projets dans lesquels les communes se trouvaient dans une situation de conflit d'intérêts, en particulier lorsqu'elles en tiraient un avantage, étaient requérantes, propriétaires ou encore impliquées par un autre droit réel (cf. message précité p. 9, *in* : Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais [BSGC], Session ordinaire de juin 2016 p. 1417 ; ACDP A1 22 8 du 9 décembre 2022 consid. 4.2.3).

En l'espèce, il ressort du dossier que le capital-actions de Z _____ SA est réparti entre 81 collectivités publiques ou parapubliques de Suisse romande et que la commune n'en possède que 0.2 %. La Cour de céans considère que cette situation ne générerait pas de conflit d'intérêts pour la commune qui aurait dû l'amener à transférer le dossier à la CCC. En effet, il est constant que cette collectivité publique n'était pas elle-même requérante du projet litigieux, ni propriétaire de la parcelle concernée par ce dernier, ni impliquée par un autre droit réel. De plus, on ne voit pas quel avantage particulier la commune pourrait retirer de l'agrandissement d'une piste d'entraînement à la sécurité routière. Le simple fait qu'elle possède quelques actions dans la société requérante ne signifie pas qu'elle a un intérêt quant au sort des travaux d'aménagement litigieux dans cette affaire. En particulier, et comme le reconnaît la recourante, la nouvelle piste sera partiellement exploitée par F _____ SA qui n'a aucun lien avec la commune. Elle sera, pour le reste, utilisée par Z _____ SA pour ses besoins personnels. En outre, Z _____ SA mettait déjà ce terrain à disposition de F _____ SA, si bien que la situation demeure inchangée sous cet angle, que le projet soit réalisé ou non. L'on ne voit donc pas quel avantage concret et suffisamment important pour engendrer un conflit d'intérêts pourrait exister vis-à-vis de la commune.

Il y a donc lieu de constater que l'exception que prévoit l'art. 2 al. 3 LC n'est pas réalisée. Partant, il convient de s'en tenir à l'art. 2 al. 1 let. e LC, qui attribue au conseil municipal la compétence pour se prononcer sur la demande d'autorisation de construire en zone de constructions et d'installations publiques.

5.4 Sur le vu de ce qui précède, l'autorisation de construire délivrée par le conseil communal le 20 septembre 2022 ne présente aucun vice de nature à entraîner sa nullité, comme l'a correctement retenu le Conseil d'Etat. Dès lors, l'autorité de céans ne saurait constater sa nullité.

6. En définitive, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Cette issue rend sans objet la demande de levée de l'effet suspensif contenue dans le mémoire-réponse du 12 janvier 2024.

7.

7.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge de la recourante (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar) ; celle-ci n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

7.2 La recourante versera en outre des dépens à Z _____ SA, qui a pris une conclusion en ce sens et obtient gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA). Ces derniers sont fixés à 1500 fr. (débours et TVA inclus). Ce montant tient compte du travail effectué par le mandataire de cette société qui, dans la présente cause, a consisté principalement en la rédaction d'un mémoire-réponse de 13 pages et d'une détermination d'une page (art. 4, 27 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
2. La demande de levée de l'effet suspensif est classée.
3. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____ SA.
4. X _____ SA versera à Z _____ SA 1500 fr. pour ses dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Valentine Roduit-Rossier, avocate à Martigny, pour X _____ SA, à Maître Anny Kasser-Overney, avocate à Lausanne, pour Z _____ SA, à la commune de Y _____, à Y _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 8 mai 2024