

**ARRET DU 29 AVRIL 2025**

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

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

**en la cause**

**COMMUNE DE O \_\_\_\_\_**, recourante,

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, à Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose **P \_\_\_\_\_** et **Q \_\_\_\_\_**, associées de **R \_\_\_\_\_**, tiers concernés, à la **S \_\_\_\_\_**, représentée par Maître Damien Revaz, avocat à Martigny, **T \_\_\_\_\_** et **U \_\_\_\_\_**, **V \_\_\_\_\_** et **W \_\_\_\_\_**, ainsi que **X \_\_\_\_\_**, représentés par Maître Guérin de Werra, avocat à Sion, **Y \_\_\_\_\_** et **Z \_\_\_\_\_**, représentées par Maître Régis Loretan, avocat à Sion, tous tiers concernés.

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 22 mai 2024

## Faits

**A.** Le 1<sup>er</sup> juin 2022, P \_\_\_\_\_ et Q \_\_\_\_\_ (ci-après : les associées) ont, en leur qualité d'associées de R \_\_\_\_\_, adressé à la commune de O \_\_\_\_\_ (ci-après : la commune) une demande d'autorisation de construire sur la parcelle n° xxx1, plan n° yyy, sise à la rue A \_\_\_\_\_ et propriété de B \_\_\_\_\_. Dite autorisation avait pour objet l'ouverture d'un commerce et d'un établissement public au rez-de-chaussée du bâtiment édifié sur cette parcelle, avec installation d'un WC, d'une terrasse et d'un panneau publicitaire mobile sur le domaine public. Il ressortait du plan de situation joint à la demande que la terrasse serait implantée sur la parcelle voisine n° xxx2 – non mentionnée dans la formule d'autorisation de construire –, affectée au domaine public communal et située entre le front bâti de la rue A \_\_\_\_\_, à l'ouest, et le bâtiment d'habitation érigé sur la parcelle n° xxx3 adjacente à l'est.

Le dossier contenait également une « *Demande d'aménagement et mobilier de terrasse* » en vue de la création de la terrasse précitée sur la parcelle voisine, qui comporterait 12 tables et 8 parasols, ainsi que deux bacs à fleurs ornés de plantes indigènes, déplaçables par une seule personne, ainsi qu'un porte-menu. Le mobilier en question serait disposé sur la terrasse en été et rangé dans un lieu de stockage en hiver. Figuraient en annexe un ancien plan de situation, daté de 2013, comportant un dessin de la terrasse, de même qu'un plan précis des aménagements mobiliers projetés.

Mis à l'enquête publique par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xx du xx.xx.xxxx, le projet a suscité l'opposition de nombreux voisins, dont T \_\_\_\_\_ et U \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_ et W \_\_\_\_\_, ainsi que X \_\_\_\_\_ (ci-après : T \_\_\_\_\_ et consorts), Y \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_ (ci-après : Y \_\_\_\_\_ et consort) et la S \_\_\_\_\_.

Dans sa séance du 15 décembre 2022, le Conseil municipal de O \_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil municipal) a levé les oppositions, sous réserve de celle formée par la S \_\_\_\_\_ déclarée irrecevable pour cause de tardiveté, et délivré l'autorisation de construire sollicitée.

**B.** Les 18 et respectivement 25 janvier 2023, Y \_\_\_\_\_ et consort ainsi que T \_\_\_\_\_ et consorts ont entrepris la décision levant leurs oppositions devant le Conseil d'Etat par la voie du recours administratif. Aux termes des deux mémoires de réponse y relatifs du 3 mars 2023, le Conseil municipal a proposé le rejet des recours. A cette occasion, il a en particulier contesté le grief tiré de sa prétendue incompétence

pour statuer sur la demande d'autorisation en application de l'art. 2 al. 3 LC, telle qu'évoquée par Y \_\_\_\_\_ et consorts.

En raison d'un problème de notification, la S \_\_\_\_\_ n'a eu connaissance de la décision du 15 décembre 2022 que le 28 mars 2023 et a recouru à son encontre le 7 avril 2023. Contestant l'irrecevabilité de son opposition, la S \_\_\_\_\_ critiquait le bien-fondé de l'autorisation de construire délivrée. Le 27 avril 2023, le Conseil municipal a reconnu que la décision entreprise n'avait, en raison d'une inadvertance, pas été notifiée à la S \_\_\_\_\_, proposant néanmoins le rejet du recours, sous suite de frais. Par décision incidente du 13 septembre 2023, le Conseil d'Etat a admis le recours formé par la S \_\_\_\_\_ à l'encontre de la décision d'irrecevabilité, indiquant par ailleurs poursuivre la procédure sur le fond. Cette décision est entrée force sans avoir été attaquée.

Le Conseil municipal a déposé sa réponse au recours de la S \_\_\_\_\_ le 27 novembre 2023. Dans ce cadre, il a notamment exposé que la récente mise sous protection de la zone archéologique voisine du projet et la problématique de la compétence relative à l'application de l'art. 2 al. 3 LC justifiaient de disjoindre les procédures d'autorisation concernant la terrasse à aménager sur la parcelle n° xxx2, d'une part, et le bâtiment sis sur la parcelle n° xxx1, d'autre part. Cela étant, le Conseil municipal motivait dans le détail les raisons pour lesquelles il s'estimait compétent pour statuer sur la demande d'autorisation d'aménagement de la terrasse, proposant d'interpeller la CCC à ce sujet dès lors que la problématique dépassait le cadre du litige dont il était question.

Donnant suite à cette proposition, le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) – organe chargé de l'instruction des recours administratifs – a, par courrier du 14 février 2024, interpellé la Commission cantonale des constructions (CCC), l'invitant à indiquer si elle s'estimait compétente pour statuer sur l'autorisation de construire litigieuse. Selon le SAIC, « *la terrasse projetée sembl[ait en effet] se situer sur des parcelles appartenant à O \_\_\_\_\_ (parcelles n<sup>os</sup> xxx4 et xxx2) [si bien que la décision] paraissa[it], a priori et sous toute réserve d'examen plus complet, contrevenir à l'article 2 alinéa 3 de la loi sur les constructions* ».

Dans sa réponse du 14 mars 2024, la CCC a indiqué que la commune était propriétaire des parcelles n<sup>os</sup> xxx4 et xxx2 concernées par le projet au titre de la « *modification des aménagements extérieurs et [de l']installation d'une terrasse* », si bien que la demande d'autorisation relevait effectivement de sa compétence en vertu de l'art. 2 al. 3 LC.

A l'invitation du Conseil d'Etat, le Conseil municipal s'est déterminé sur ce courrier le 26 mars 2024, indiquant ce qui suit : « [...] *nous prenons acte des conclusions formulées par [la CCC] dans [son] préavis [dont] [l]es conclusions [...] confirment à notre sens que la question de la terrasse devrait être disjointe de la présente cause et suivre une procédure propre [...]* ».

Par décision unique du 22 mai 2024, le Conseil d'Etat a admis les trois recours administratifs et annulé la décision communale du 15 décembre 2022. Le dossier était renvoyé au Conseil municipal pour transmission à la CCC comme objet de sa compétence. Vu l'issue du litige, les requêtes d'effet suspensif étaient classées. Rendue sans frais, la décision ordonnait encore le versement par la commune d'une indemnité de dépens de 1200 fr. aux auteurs de chacun des trois recours.

**C.** Le 24 juin 2024, le Conseil municipal a porté cette décision devant de la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Il conclut principalement à son annulation et au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A titre subsidiaire, il conclut à son annulation pour ce qui concerne le changement d'affectation du bâtiment, la cause étant sur ce point renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants, le tout sous suite de frais et sans allocation de dépens. En substance, le Conseil municipal soutient que l'art. 2 al. 3 LC serait inapplicable au cas d'espèce. En effet, les parcelles communales en cause appartiendraient au domaine public et non au patrimoine financier de la commune. Elles seraient de plus uniquement destinées à accueillir la terrasse extérieure et son mobilier. Or, en autorisant la terrasse sur son domaine public, le Conseil municipal aurait uniquement agi comme détenteur de la force publique. Son activité à cet égard aurait donc exclusivement été guidée par des intérêts publics (utilisation rationnelle du domaine public ; promotion et animation du centre-ville) ainsi que le respect des droits fondamentaux. Une telle configuration ne l'aurait donc pas placée dans une situation de conflit d'intérêts au sens de l'art. 2 al. 3 LC, faute pour la commune de retirer un bénéfice direct du projet. Par ailleurs, même à retenir l'applicabilité de cette disposition au cas d'espèce, la prétendue incompétence du Conseil municipal aurait uniquement concerné l'aménagement de la terrasse et non les modifications prévues dans le bâtiment sis sur la parcelle n° xxx1, dès lors que cette dernière n'appartient pas à la commune.

Le 17 juillet 2024, le Conseil d'Etat a produit le dossier de la cause et indiqué qu'il renonçait à se déterminer sur le recours, dont il a néanmoins proposé le rejet, sous suite de frais. Le 20 août 2024, T \_\_\_\_\_ et consorts ont renoncé à prendre position, s'en remettant à justice. Pour sa part, la CCC a, le 22 août 2024, estimé ne pas avoir la qualité

de partie dans le cadre de la présente procédure, précisant néanmoins maintenir la position exprimée dans son courrier du 14 mars 2024. La S \_\_\_\_\_ a déposé son mémoire de réponse le 27 août 2024. Elle y expose que le Conseil municipal aurait, dans la précédente instance, adhéré à l'avis exprimé par la CCC, si bien que la conclusion principale en reconnaissance de la compétence communale serait nouvelle et, partant, irrecevable. Sur le fond, la S \_\_\_\_\_ soutient que l'application de l'art. 2 al. 3 LC au projet querellé serait bien fondée et conclut de ce fait au rejet du recours, le tout sous suite de frais et dépens.

Les associées se sont également déterminées de manière détaillée le 2 septembre 2024, proposant l'admission du recours, avec suite de frais.

Dans sa réplique du 10 septembre 2024, le Conseil municipal a étayé son argumentation et persisté dans ses conclusions. Communiqué aux autres participants à la procédure le 12 septembre 2024, ce mémoire n'a pas suscité de réaction de leur part.

### **Considérant en droit**

1. A titre liminaire, il convient d'examiner la recevabilité du recours, partiellement contestée par la S \_\_\_\_\_.

1.1 S'agissant de la qualité pour recourir, l'art. 156 al. 1 LCo dispose que les collectivités de droit public 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. Selon 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 (ATF 142 I 177 consid. 2 ; ACDP A1 24 79 du 12 février 2025 consid. 1.1 et A1 24 40 du 6 novembre 2024 consid. 1.1).

Tel est précisément le cas en l'occurrence, puisque le droit cantonal confie à la commune, sous réserve de certaines exceptions, la compétence d'autoriser les constructions en zone à bâtir (art. 2 al. 1 et 3 LC), domaine dans lequel le droit supérieur lui reconnaît par ailleurs une certaine autonomie (art. 50 al. 1 Cst., art. 69 et 70 Cst. cant., art. 2 et 6 al. 1 let. c LCo, art. 2 al. 1 LC). Dès lors, la commune dispose de la qualité pour recourir afin de défendre l'exercice d'une compétence qu'elle estime lui

revenir et dont la privation, supposément contraire au droit, consacrerait une ingérence dans son autonomie (v. ég. *infra* consid. 3.3.4).

**1.2** Du point de vue formel, il n'est pas contesté que le recours a été déposé dans le délai utile et répond aux exigences légales (art. 46 et 48 LPJA, applicables par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. b et c LPJA), si bien qu'il est recevable sous cet angle.

**1.3** La S \_\_\_\_\_ conteste en revanche la recevabilité de la conclusion principale du Conseil municipal. A la suivre, ce dernier aurait en effet, dans le courrier du 26 mars 2024 adressé au Conseil d'Etat dans la procédure de recours administratif, « *adhéré à l'avis exprimé par la CCC* » et « *ensuite expressément demandé que la cause soit séparée en deux procédures distinctes, l'une pour l'établissement public [de compétence communale] et l'autre pour sa terrasse [de compétence cantonale]* ». Ce faisant, il aurait donc admis son incompétence partielle, à savoir concernant la terrasse. Or, dans la mesure où la conclusion principale de son recours de droit administratif tend à l'annulation de la décision entreprise et à la reconnaissance de sa compétence pour les deux objets précités, elle s'avérerait nouvelle et de ce fait irrecevable.

A supposer le raisonnement de la S \_\_\_\_\_ fondé, le comportement du Conseil municipal dans la précédente procédure devrait être interprété comme un acquiescement partiel aux conclusions des recourants. Il devrait par conséquent être résolu en application des principes procéduraux y relatifs et non, comme le soutient l'intéressée, en application de l'art. 79 al. 3 LPJA *a contrario*, qui consacre l'inadmissibilité des conclusions nouvelles en procédure de recours de droit administratif.

La question souffre quoi qu'il en soit de demeurer indécise. Dans un cas comme dans l'autre, le grief devrait en effet être rejeté puisqu'il repose sur la prémisse erronée que le Conseil municipal aurait « *adhéré* » à la position de la CCC. Or, s'il faut concéder à la S \_\_\_\_\_ que le courrier du 26 mars 2024 pouvait de prime abord prêter à confusion, il n'en reste cependant pas moins que le Conseil municipal y indiquait « *prendre acte* » de la position de la CCC. Toutefois, loin d'exprimer l'adhésion de son auteur, une telle formule signifie simplement « *constater publiquement un fait afin de s'en prévaloir à l'occasion et, par extension, en prendre bonne note* » (Dictionnaire de l'Académie française, 9<sup>e</sup> éd., librement disponible à la page Internet : <https://www.dictionnaire-academie.fr/>; consulté pour la dernière fois le 29 avril 2025 ; dans le même sens, v. ég. Trésor de la Langue Française informatisé [TLFi], librement disponible à la page Internet : <http://www.atilf.fr/tlfi> ; consulté pour la dernière fois le 29 avril 2025).

La mention, dans le même courrier, que « [l]es conclusions du préavis de la CCC confirment [...] que la question de la terrasse devrait être disjointe [...] et suivre une procédure propre » n'accrédite pas davantage la thèse de la S \_\_\_\_\_. Elle constitue simplement un argument supplémentaire invoqué par le Conseil municipal à l'appui de sa requête en disjonction des procédures relatives à la terrasse, d'une part, et au solde du projet d'autre part, telle que formulée dans son mémoire de réponse du 27 novembre 2023. Ce souhait de disjoindre les deux procédures ne résultait toutefois en aucun cas de la reconnaissance, par l'autorité communale, de sa prétendue incompétence pour autoriser la terrasse. Elle était justifiée par le fait que la zone destinée à l'accueillir avait, dans l'intervalle, bénéficié d'une protection pour des motifs archéologiques, et par le fait que la détermination de la compétence d'autoriser une terrasse sur le domaine public communal revêtait une portée excédant le seul cas particulier (cf. réponse du 27 novembre 2023, p. 1 et p. 2, par. 5). Le Conseil municipal n'en soutenait d'ailleurs pas moins clairement que la compétence d'autoriser la terrasse lui revenait, nonobstant sa requête de disjonction (cf. réponse du 27 novembre 2023, p. 2).

Le Conseil municipal n'ayant jamais concédé son incompétence pour autoriser la terrasse litigieuse, l'argument de la S \_\_\_\_\_ se révèle infondé et doit être écarté.

**2.** Sur le fond, le présent litige a pour seul objet la détermination de l'autorité compétente pour statuer sur l'autorisation de construire du projet des associées. Outre un changement d'affectation avec modifications des aménagements intérieurs et installation de toilettes au rez-de-chaussée du bâtiment sis sur la parcelle n° xxx1, il comprenait la création d'une terrasse avec panneau publicitaire mobile sur la parcelle voisine n° xxx2, affectée au domaine public communal.

**2.1** A titre liminaire, il convient de constater, avec les associées, que le projet ne concerne pas la parcelle n° xxx4, également affectée au domaine public communal, contrairement à ce que mentionnent la décision entreprise et le courrier de la CCC du 14 mars 2024. De même est-ce à tort que ces deux actes font mention d'une modification des aménagements « extérieurs », alors que le projet consistait en la modification des aménagements « intérieurs », couplée à l'installation d'une terrasse extérieure. Ces erreurs sont cependant sans incidence sur l'issue du litige, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'y attarder.

On précisera encore que la CCC relève à juste titre ne pas être l'auteur de la décision entreprise. De ce fait, elle doute qu'il soit légitime de l'avoir invitée à se déterminer dans le cadre de la présente procédure en qualité de partie au sens de l'art. 54 LC (cf. avis du

Tribunal de céans du 26 juin 2024). Cette problématique est quoi qu'il en soit également sans incidence, puisque le Tribunal peut inviter une autorité à se déterminer même lorsqu'elle ne revêt pas formellement la qualité de partie à la procédure (ACDP A1 24 31 du 13 novembre 2024 consid. 6.2). Il semble au demeurant judicieux, même au stade du recours de droit administratif, d'interpeller l'autorité concernée par un conflit de compétence positif, en dépit du fait qu'elle ne revêtirait procéduralement pas la qualité de partie.

**2.2** Pour le reste, si les participants à la procédure conviennent que le projet était soumis à autorisation de construire, ils s'opposent en revanche sur l'autorité compétente pour la délivrer en application de l'art. 2 LC.

Selon le Conseil d'Etat et les voisins, le Conseil municipal est en principe compétent pour connaître d'une telle demande (art. 2 al. 1 LC). Néanmoins, le fait que la commune soit propriétaire de la parcelle n° xxx2 concernée par le projet de terrasse aurait irrémédiablement placé le Conseil municipal dans une situation de conflit d'intérêts impliquant le transfert de la compétence à la CCC (art. 2 al. 3 LC), quand bien même cette parcelle serait affectée au domaine public communal.

Sur la base de ce dernier constat, la recourante et les associées rappellent que le Conseil municipal est compétent pour autoriser l'usage particulier de son domaine public et serait intervenu à ce titre comme détenteur de la force publique et non comme un particulier. Son action à cet égard aurait donc été intégralement gouvernée par l'intérêt public et le respect des droits fondamentaux. Dans ces conditions, la commune ne tirerait aucun bénéfice direct de l'autorisation litigieuse, ce qui aurait exclu tout conflit d'intérêts au sens de l'art. 2 al. 3 LC. La compétence d'autoriser le projet, y compris la terrasse litigieuse, reviendrait donc au seul Conseil municipal.

**3.** De ce qui précède, on comprend que l'attribution de compétence débattue par les participants à la procédure dépend en réalité de leurs interprétations respectives de l'art. 2 al. 3 LC qui fixe les conditions du transfert de la compétence communale à la CCC. Pour les premiers, cette disposition impose un transfert automatique de compétence à la CCC lorsque la commune est propriétaire d'une parcelle concernée par le projet, quelle que soit son affectation. Cela exclut d'examiner si l'autorité communale se trouve alors réellement dans une situation de conflit d'intérêts. Pour les seconds, un tel transfert présuppose au contraire que, de la propriété communale du terrain concerné, émerge effectivement un tel conflit, seul à même de justifier le transfert de compétence litigieux.

**3.1** Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, comme en l'espèce (cf. *supra* consid. 1.1), une commune peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que l'interprétation et l'application erronées des règles de droit qui régissent la matière (ATF 144 I 193 consid. 7.4.1, 139 I 169 consid. 6.1 et arrêt du Tribunal fédéral 1C\_392/2024 du 10 février 2025 consid. 5).

Le droit administratif se caractérise par le fait que l'interprétation de la loi dans l'exercice de la puissance publique n'est pas réservée aux juges ; elle incombe en premier lieu à l'administration (MARIOTTI, La marge de manœuvre des autorités dans le processus décisionnel : théorie générale et application en droit des personnes étrangères, thèse, Bâle 2023, n° 188 ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2<sup>e</sup> éd., 2018, n. 426). Sur cette base, il appartenait donc au Conseil municipal d'interpréter l'art. 2 LC afin de l'appliquer. S'agissant toutefois d'une disposition de droit cantonal, cette autorité ne bénéficiait pas de la liberté d'appréciation particulière qui lui est reconnue en matière d'interprétation du droit communal (en dernier lieu, cf. ACDP A1 24 51 du 9 décembre 2024 consid. 5.1.2). Ce d'autant moins que l'art. 2 LC ne ménage à l'autorité communale aucune marge de manœuvre concernant l'attribution des compétences en droit des constructions. Quand bien même sa liberté d'appréciation apparaît de ce chef fortement réduite (à ce sujet, v. p. ex. ACDP A1 21 270 du 30 août 2022 consid. 6.5, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C\_52/2022 du 28 juillet 2023 consid. 3.2), le Conseil municipal n'en est pas moins admis à critiquer l'interprétation de la disposition à laquelle s'est livré le Conseil d'Etat.

**3.2** La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 144 V 313 consid. 6.1, 142 IV 389 consid. 4.3.1; 141 III 53 consid. 5.4.1). Il convient de ne privilégier aucune méthode d'interprétation, mais de s'inspirer d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme et de ne se fonder sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 148 II 444 consid. 5.2, 145 IV 17 consid. 1.2 et 144 V 313 consid. 6.1). Cela étant, il faut se garder, sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs, de s'écarter d'une interprétation qui correspond à l'évidence à la volonté du législateur, en se fondant, le

cas échéant, sur des considérations relevant du droit désirable (*de lege ferenda*) ; autrement dit, le juge ne saurait se substituer au législateur par le biais d'une interprétation extensive ou restrictive des dispositions légales en cause (ATF 133 III 257 consid. 2.4 et 130 II 65 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_10/2014 du 4 septembre 2014 consid. 4.1 ; ACDP A1 22 157 précité consid. 3.2.2).

**3.3** L'art. 2 al. 3 LC dispose que « [l]a CCC est également compétente 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. » La version allemande de la disposition correspond au demeurant à sa version française.

**3.3.1** Il ressort de la décision attaquée que le Conseil d'Etat s'est tout d'abord fondé sur l'interprétation littérale de l'art. 2 al. 3 LC pour retenir que la propriété communale d'une parcelle concernée par un projet de construction en zone à bâtir emporte automatiquement un transfert de compétence à la CCC. Cette appréciation ne peut être suivie, puisqu'elle repose sur une lecture de la disposition limitée à la seule partie de la phrase consacrée à la propriété du terrain, faisant abstraction du reste du texte dans lequel elle s'insère.

La lecture attentive de la disposition révèle en effet d'emblée que la condition justifiant un transfert de compétence est bien l'existence d'un conflit d'intérêts et non l'existence d'un droit réel. La titularité par la commune d'un droit réel – dont fait partie le droit de propriété sur un terrain – apparaît alors comme un exemple (« *en particulier* ») de situation de nature à matérialiser un tel conflit d'intérêts. La suite de la phrase est également éclairante, puisqu'elle illustre que ce n'est pas tant l'existence du droit réel qui *per se* est problématique, que l'éventuelle « *impli[cation] dans le projet* » qui pourrait en résulter (« *par l'intermédiaire* »).

Du libellé de l'art. 2 al. 3 LC, on saisit certes que, dans l'esprit du législateur cantonal, l'existence d'un droit réel communal sur un terrain concerné par un projet constitue en principe un indice fort d'« *implication* » de la commune dans le projet et donc de conflit d'intérêts. On ne peut en revanche en déduire qu'il entendait affirmer que la présence d'un droit réel communal commanderait, en toutes circonstances, un transfert de la compétence à la CCC. Cette automaticité méconnaîtrait en effet la notion essentielle de « *conflit d'intérêts* », premier terme de l'équation, en imposant le transfert de compétence à la CCC même lorsque le « *droit de propriété* » – ou tout « *autre droit réel* » – ne suscite en réalité aucune conflictualité d'intérêts, faute d'« *implication* » communale

dans le projet. A titre d'exemple, on peut citer la demande d'autorisation de construire un ouvrage sur un bien-fonds privé grevé d'une servitude en faveur d'une commune (servitudes de passage public [art. 781 CC], de transfert d'indice [art. 20 al. 3 LC] ou garantissant une affectation [29 al. 1 LC] ; etc.). Dans un tel cas et en l'absence d'autres circonstances particulières, on ne voit guère que l'autorité communale puisse être sujette à un quelconque conflit d'intérêts, à tout le moins si le projet de construction ne compromet pas la servitude.

En définitive, la seule interprétation littérale du texte apparaît insuffisante pour confirmer la conception défendue par le Conseil d'Etat et exclure celle du Conseil municipal. Il s'impose dès lors de recourir aux autres méthodes d'interprétation.

**3.3.2** Prenant appui sur le message du 23 mai 2016 accompagnant le projet modifiant la loi sur les constructions du 8 février 1996 (ci-après : le message), le Conseil d'Etat a, du point de vue historique, rappelé que la formulation actuelle de l'art. 2 al. 3 LC avait pour but de remédier aux incertitudes générées par l'ancien droit (à ce sujet, cf. ACDP A1 23 171 du 8 mai 2024 consid. 5.3.3). Ce dernier prévoyait en effet un transfert de compétence à la CCC pour les projets dont la commune était requérante ou partie pour 30 % au moins (art. 2 al. 2 aLC *cum* art. 46 al. 1 aOC ; RO/VS 1996, p. 342 s.). En adoptant l'actuel art. 2 al. 3 LC, le législateur entendait ainsi clarifier les conditions du transfert de compétence et mettre un terme aux pratiques administratives et jurisprudentielles disparates observées.

Quoi qu'en pense l'autorité précédente, ce constat historique ne justifie pas davantage un transfert automatique et sans nuance de la compétence lorsqu'une autorisation de construire touche à un droit réel communal. D'une part, la clarification voulue par le législateur a en grande partie été atteinte, vu le faible contentieux relatif à la nouvelle disposition. D'autre part, on ne saurait inférer de cette volonté de clarification l'inutilité d'interpréter la disposition légale, sauf à considérer que le législateur aurait envisagé toutes les configurations dans lesquelles un droit réel communal pourrait être concerné avant de retenir que toutes concrétiseraient un conflit d'intérêts imposant un transfert de compétence. Ce serait toutefois prêter à la règle une portée difficilement compatible avec sa nature générale et abstraite. A l'inverse, l'objectif de clarification est parfaitement compatible avec l'interprétation communale de la disposition, posant le principe de l'existence d'un conflit d'intérêts en présence d'un droit réel communal, mais réservant néanmoins la démonstration du contraire (sur ce point, cf. *infra* consid. 3.4).

**3.3.3** Cette seconde interprétation est surtout confortée par l'analyse téléologique. En effet, le but premier de la disposition – et c'est là l'élément central qui résulte du reste déjà de l'interprétation littérale (cf. *supra* consid. 3.3.1) – est d'éviter que l'autorité communale statue alors qu'elle se trouve en situation de conflit d'intérêts. Dès lors, rien ne justifie de conférer à la disposition une portée allant au-delà de ce but en privant systématiquement le Conseil municipal de sa compétence, c'est-à-dire même lorsque le droit réel communal concerné ne le place à l'évidence pas dans un conflit d'intérêts.

**3.3.4** On ajoutera que l'interprétation systématique milite encore en défaveur de l'interprétation du Conseil d'Etat.

En effet, le législateur cantonal reconnaît à la commune une certaine autonomie en matière de gestion de son domaine public (art. 69 et 70 Cst. cant., art. 2 et 35 al. 2 let. b LCo) et reconnaît expressément que les communes exercent la souveraineté sur les voies publiques communales (14 al. 2 LR). Dans ce contexte, il confie en particulier au Conseil municipal la compétence de statuer sur l'usage particulier en délivrant les autorisations et concessions domaniales (art. 141 al. 1 let. b et al. 2 let. b LR).

Autrement dit, le législateur n'a pas estimé que, de manière générale, la propriété de leur domaine public constituait un vecteur de conflits d'intérêts empêchant les communes d'en assumer la gestion et justifiant un transfert de compétence en la matière. Or, l'interprétation de l'art. 2 al. 3 LC défendue par le Conseil d'Etat prendrait l'exact contrepied de ce qui précède, sitôt que la gestion du domaine public, singulièrement son usage particulier par des tiers, requerrait simultanément une autorisation de construire. Dans cette configuration, l'exercice effectif de l'usage particulier du domaine public communal, souverainement accordé par le Conseil municipal, dépendrait également de la délivrance du permis de construire par la CCC, quand bien même le projet du requérant ne conduirait à aucun conflit d'intérêts.

A cet égard, l'interprétation du Conseil d'Etat ne serait guère compatible avec la volonté du législateur de confier aux autorités communale la gestion de leur domaine public, volonté qui plaide pour un transfert à la CCC uniquement lorsque d'autres circonstances que la seule domanialité communale suscitent un conflit d'intérêts.

**3.4** En définitive, le Tribunal constate que l'interprétation du Conseil d'Etat conduit à ériger la présence d'un droit réel communal dans un projet de construction en présomption irréfutable de conflit d'intérêts. Dans la mesure où pareille appréciation ne trouve aucun appui dans les critères d'interprétation qu'évoquent les considérants qui précèdent, elle se révèle excessivement formaliste et ne peut être entérinée. Le résultat

des diverses méthodes d'interprétation impose de lui préférer celle préconisant que lorsqu'un projet situé en zone à bâtir implique un droit réel communal, la compétence de délivrer le permis y relatif échoit en principe à la CCC, à moins qu'il ne soit établi que le Conseil municipal n'est *in casu* pas affecté par un conflit d'intérêts. C'est revenir de la sorte à une présomption réfragable en vertu de laquelle l'autorité communale se trouve *a priori* en situation de conflit d'intérêts dans une telle hypothèse, la preuve du contraire étant néanmoins rapportable. Cette solution, parfaitement compatible avec la volonté du législateur, s'avère en outre plus respectueuse de l'intérêt public au respect de l'attribution de compétence aux autorités les mieux à même de les exercer (ATF 115 la 42 consid. 5b et ACPD A1 22 9 du 10 septembre 2024 consid. 5), soit en l'occurrence les autorités communales.

**4.** Cela étant, il convient à présent d'examiner si, ce que nie la recourante, le fait que son domaine public soit concerné par le projet la plaçait en situation de conflit d'intérêts dans le cas particulier.

**4.1** A cet égard, on cherche en vain dans la décision entreprise l'énonciation des éléments susceptibles de cristalliser des intérêts communaux prétendument contradictoires. Les tiers opposés au projet ne sont au demeurant pas plus loquaces sur cette problématique. Ceux qui se sont exprimés dans la présente procédure se prévalent en effet exclusivement du fait que la terrasse sera située sur le domaine public communal pour justifier la compétence de la CCC, raisonnement néanmoins insuffisant à établir l'existence d'un conflit d'intérêts pour les motifs déjà exposés (cf. *supra* consid 3). A vrai dire, ce mutisme n'est guère étonnant, mais conforte plutôt d'emblée le constat, fondé sur les motifs qui vont suivre, qu'au regard des circonstances concrètes du cas, le Conseil municipal ne se trouvait pas en situation de conflit d'intérêts.

**4.2** Avec raison, la recourante souligne que la parcelle n° xxx2 concernée par le projet est affectée au domaine public artificiel de la commune qui, contrairement aux autres biens appartenant à son patrimoine financier ou administratif, est destinée à un usage commun (cf. art. 137 LR ; ATF 150 I 154 consid. 5.1 et 143 I 37 consid. 6.1). En effet, le domaine public a vocation à satisfaire le besoin que les hommes ont, individuellement ou collectivement, d'un espace commun aisément accessible pour communiquer, se déplacer, voire s'isoler (MOOR / BELLANGER / TANQUEREL, Droit administratif, Vol. III, 2<sup>e</sup> éd. 2018, p. 692). Lorsqu'elle gère son domaine public, une collectivité accomplit donc au premier chef une tâche d'administration publique, quand bien même elle est amenée, dans l'accomplissement de cette tâche, à exercer des facultés découlant d'un droit de propriété (ATF 96 I 466 consid. 1c). Ce sont en effet des préoccupations d'intérêt public

et le souci du bien commun qui dominent cette activité, et non des intérêts de nature privée, comme ceux qui sont en jeu dans la gestion du patrimoine financier (*ibid.*). La commune bénéficie d'une certaine autonomie dans l'accomplissement de cette tâche (cf. *supra* consid. 1.1) et doit respecter les droits fondamentaux (art. 35 al. 2 Cst.). Elle ne se trouve par conséquent pas dans une situation comparable à celle d'un simple particulier (ATF 96 I 466 consid. 1c).

**4.3** Néanmoins, contrairement à ce que semble suggérer la recourante, les caractéristiques qui précèdent ne permettent pas d'exclure tout conflit d'intérêts lorsqu'une autorité communale autorise une construction sur son domaine public. Déduire de la seule nature domaniale l'impossibilité pour la collectivité d'être tiraillée par des intérêts divergents serait tout autant excessif que l'opinion inverse défendue par le Conseil d'Etat (cf. *supra* consid. 3). Vraisemblablement peu fréquentes, il existe néanmoins des hypothèses dans lesquelles l'autorisation de construire sur son domaine public sera susceptible d'affecter l'habileté de la collectivité concernée à statuer. On peut ainsi penser au cas où l'autorisation serait sollicitée par une société dont la collectivité serait actionnaire ou par toute autre entité qui lui serait proche au point que la collectivité puisse avoir un intérêt à la réalisation du projet. Il en résulte que la problématique ne peut être résolue à la lumière de la seule affectation domaniale du terrain concerné. C'est au contraire sur la base de l'ensemble des circonstances qu'il convient de déterminer s'il existe un conflit d'intérêts empêchant l'autorité communale de délivrer le permis de construire nécessaire à l'usage particulier du domaine public qu'elle aurait autorisé en vertu de la LR.

Tel n'est en l'occurrence pas le cas. En effet, la demande d'autorisation de construire a été déposée par les associées qui exploiteront l'établissement public projeté sous la forme d'une société en nom collectif. Il ne ressort pas du dossier, et aucun des participants à la procédure ne soutient, qu'il existerait un lien particulier entre les requérantes et la collectivité publique concernée. Par ailleurs, si la recourante reconnaît que la terrasse litigieuse concrétise certains buts énoncés dans le Plan directeur communal ([PDCom] ; utilisation rationnelle du domaine public et promotion de l'animation et de l'attractivité du centre-ville), on ne saurait y voir un motif de conflit d'intérêts, puisqu'il s'agit d'intérêts publics inhérents à l'exercice de toute tâche étatique (art. 5 al. 2 Cst.), fût-ce la gestion du domaine public. Quant à la perception de la redevance annuelle prévue à l'art. 25 du règlement communal sur les terrasses des établissements publics de O \_\_\_\_\_, elle constitue une taxe causale exigée en contrepartie du droit d'utiliser le domaine public (cf. ATF 138 II 70 consid. 6.2 ; arrêt du

Tribunal fédéral 2C\_226/2012 du 10 juin 2013). Soumis au principe d'équivalence, le montant de la contribution doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_772/2017 du 13 mai 2019 consid. 4.5.3 ss). En d'autres termes, une telle taxe vise uniquement à compenser l'avantage octroyé à un particulier sur le domaine public et ne constitue pas davantage un motif de conflit d'intérêts au sens de l'art. 2 al. 3 LC.

En définitive, c'est à bon droit que la recourante invoque l'absence de conflit d'intérêts dans le cas d'espèce, ce qui excluait un transfert de compétence à la CCC.

**5.** Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision entreprise. Le Conseil d'Etat ayant limité son examen à la seule question de la compétence, le dossier lui est renvoyé pour qu'il statue sur les autres griefs formulés à l'encontre du projet et rende une nouvelle décision (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

Vu l'issue du litige, les frais de la présente cause sont mis à la charge de la S \_\_\_\_\_, de T \_\_\_\_\_ et consorts ainsi que de Y \_\_\_\_\_ et consorts, solidairement entre eux (art. 89 al. 1 LPJA). Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1500 francs. Les précitées n'ont par ailleurs pas droit à des dépens, pas plus que Q \_\_\_\_\_ et P \_\_\_\_\_ qui ne sont pas assistées d'un mandataire professionnel (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). Bien qu'elle obtienne gain de cause, la recourante n'y a pas droit non plus (art. 91 al. 3 LPJA).

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

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 22 mai 2024 est annulée, le dossier lui étant renvoyé pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
3. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de la S \_\_\_\_\_, de T \_\_\_\_\_ et U \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_ et W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_, débiteurs solidaires.
4. Il n'est pas alloué de dépens.

5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Damien Revaz, avocat à Martigny, pour la S \_\_\_\_\_, à Maître Guérin de Werra, avocat à Sion, pour T \_\_\_\_\_ et U \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_ et W \_\_\_\_\_, ainsi que X \_\_\_\_\_, à Maître Régis Loretan, avocat à Sion, pour Y \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_, à P \_\_\_\_\_ et Q \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat, à Sion, ainsi que, pour information, à la Commission cantonale des constructions (CCC), à Sion.

Sion, le 29 avril 2025