

A1 22 36

ARRÊT DU 27 SEPTEMBRE 2022

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier ;

en la cause

X _____ SA, recourante, représentée par Maître Sophie De Gol Cipolla, avocate,
1920 Martigny

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE
A _____**, autre autorité, représentée par Maître Basile Couchepin, avocat,
1920 Martigny

(assujettissement à autorisation d'un mobil-home)

recours de droit administratif contre la décision du 12 janvier 2022

Faits

A. X _____ SA a pour but social l'exploitation commerciale d'un café-restaurant, d'un camping et d'une station-service, ainsi que toutes opérations convergentes à son but, y compris acquisition/vente d'immeubles et prise de participations. Elle est notamment propriétaire de la parcelle n° xx1. Ce bien-fonds est classé en zone mixte et commerciale B selon le plan d'affectation des zones (PAZ) de la commune de A _____ et l'article 75 du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) approuvés le 25 novembre 2015 par le Conseil d'Etat. Il s'inscrit dans le périmètre d'une zone à aménager (plan d'aménagement détaillé obligatoire selon l'art. 75 let. b) conformément aux prescriptions du cahier des charges 1b annexé au RCCZ (cf. p. 19 ss du dossier communal).

La parcelle n° xx1 se trouve enclavée par la route cantonale et la route communale des B _____ (n° xx2). Le secteur s'étendant au nord de cette dernière, jusqu'à la Dranse, avait été exploité comme camping offrant essentiellement des places pour mobil-homes (cf. photographies figurant en p. 132 à 134 du dossier du CE). Il est aujourd'hui démantelé (cf. les photographies figurant en p. 137 à 139 du dossier du CE ; cf. ég. les données du système d'information du territoire (SIT) communal, accessible à la page : C _____ [dernière consultation le 22 septembre 2022]). Plus à l'ouest, au sud de cette même route communale, se trouve un autre secteur toujours exploité comme camping pour mobil-homes nonobstant son classement en zone mixte et commerciale B.

B. Le 30 juillet 2019, la commune de A _____ a interpellé X _____ SA à propos d'un mobile-home dont elle avait constaté l'installation, sans autorisation, sur la parcelle n° xx1.

Le 27 août 2019, l'avocate de la société a sollicité une prolongation du délai de détermination de 30 jours imparti à sa cliente, demande à laquelle la commune n'a pas répondu.

Le 14 octobre 2019, la commune a, en application de l'art. 57 al. 2 1^{ère} phrase de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1), ordonné à la société de déposer un dossier de mise à l'enquête ou de procéder à l'évacuation du mobile-home dans les 30 jours.

Le 11 novembre 2019, la société a contesté l'assujettissement à autorisation du mobile-home, expliquant que celui-ci avait été mis en place quatre ans plus tôt et déplacé à trois reprises déjà. Elle a requis la commune de rendre une décision formelle pour le cas où elle maintenait sa position.

Le 3 février 2020, le conseil municipal de A _____ a signifié à la société qu'elle allait faire établir un dossier de demande d'autorisation de construire à ses frais, conformément à l'art. 57 al. 2 2^e phrase LC.

C. Le 3 mars 2020, X _____ SA a recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant à l'annulation de cette décision. Elle a fait valoir que les services du camping avaient été retenus comme bâtiments existants dans le cahier des charges 1b de la zone. De son point de vue, le mobil-home se trouvait donc dans une place de camping autorisée au sens de l'art. 16 al. 2 let. c de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS/VS 705.100). Il n'était en conséquence pas assujetti à autorisation eu égard à l'exception que statuait cette norme.

La recourante a maintenu et développé cette argumentation dans sa détermination du 18 mai 2020. Elle a précisé que le mobil-home litigieux avait été installé sur la parcelle n° xx1 en 2015, après que les précédents occupants des lieux les eurent quittés avec leurs mobil-homes respectifs, qui étaient là depuis 2006. Elle a également excipé d'un courrier communal du 25 mars 2004 (dossier du CE, p. 76) faisant référence à une autorisation donnée le 3 septembre 2003 pour implanter des mobil-homes « sur le camping actuel » et évoquant, en sus, la création d'une future zone camping. Elle s'est encore prévalu d'un plan de situation daté de 2011, intitulé « D _____ », sur lequel avaient été répertoriés tous les mobil-homes du camping (dossier du CE, p. 99).

Le 9 juin 2020, la recourante a argué d'une lettre communale indiquant à la propriétaire d'un mobil-home du camping qu'elle pouvait sans autre procéder aux travaux de réfection du toit, car « la pose d'un mobil-home et ses aménagements ne sont pas soumis à autorisation de construire ».

Le 24 juin 2020, la commune a fait valoir, photographies à l'appui, que deux secteurs de camping avaient été exploités dans la zone et que celui sis au nord de la route communale avait été démantelé à partir de 2015 (cf. let. A de l'arrêt). Le mobil-home litigieux se trouvait aujourd'hui dans un secteur comportant des bâtiments commerciaux et industriels, à l'écart du camping encore exploité plus à l'ouest. Elle a attesté qu'aucun des plans de zone successifs, dont le premier remontait à 1976, n'avait prévu de zone de camping officielle.

La recourante a maintenu ses conclusions le 27 juillet 2020. Elle a fait remarquer que la parcelle n° xx1 se situait non pas au nord, mais au sud de la route communale, à l'instar des terrains, en mains de la même famille, exploités par le camping. Le bien-fonds litigieux n'entretenait donc aucun rapport avec le secteur où les mobil-homes avaient été démantelés.

La commune s'est encore déterminée le 29 juillet 2020 en restant campée sur sa position.

D. Par décision du 12 janvier 2022, expédiée le 17, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a jugé que l'installation d'un mobil-home était en soi subordonnée à autorisation en vertu de l'art. 16 al. 1 let. c ch. 1 OC. En outre, le mobil-home litigieux ne se trouvait pas dans une place de camping autorisée au sens de l'art. 16 al. 2 let. c. OC. En effet, la lettre communale du 25 août 2004 avait réservé l'approbation du plan et avait rendu son destinataire attentif à l'emplacement réservé d'une future zone camping, qui n'avait cependant jamais été adoptée. Quant au plan de situation de 2011 déposé par la recourante, il n'était pas revêtu du sceau communal d'approbation. Le cahier des charges de la zone 1b dont elle excipait se contentait, pour sa part, d'inventorier les bâtiments existants. Enfin, la commune avait attesté, dans un courrier du 8 juin 2020, que le camping « E _____ » n'avait jamais été prévu dans une zone de camping officielle. Cela étant, la commune avait retenu à bon droit que le mobil-home litigieux était assujéti à autorisation et exigé le dépôt d'une demande de permis.

E. Par mémoire du 15 février 2022, X _____ SA a conclu céans à l'annulation des décisions des autorités précédentes. A l'appui de cette conclusion, elle invoque une violation de l'art. 16 al. 2 let. c OC. Contrairement à ce qu'avait jugé le Conseil d'Etat, il fallait retenir que le mobil-home litigieux se trouvait sur une place de camping autorisée vu que les services de camping et bâtiments existants avaient été reconnus dans le cahier des charges de la zone 1b. La recourante se prévaut également d'une autorisation de construire qui lui avait été délivrée le 27 août 2003 par la municipalité pour l'aménagement de places de camping (dossier du TC, p. 16).

Le Conseil d'Etat (13 avril 2022) et la commune (9 mai 2022) ont proposé de rejeter le recours.

L'instruction s'est close par la communication de ces réponses à la recourante, celle-ci n'ayant pas usé de la faculté d'émettre des remarques complémentaires.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]).

2. Le Conseil d'Etat a déposé son dossier. La requête en ce sens de la recourante est ainsi satisfaite.

3. Dans un unique moyen, la recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir confirmé l'assujettissement à autorisation du mobil-home en niant que celui-ci se trouvait sur une place de camping autorisée au sens de l'article 16 al. 2 let. c OC.

3.1 Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (ATF 140 II 473 consid. 3.4.1).

3.2 L'article 34 LC codifie ces principes. Son al. 1 prévoit que sont assujetties à une autorisation de construire la création, la transformation, l'agrandissement, la rénovation, le changement d'affectation ainsi que la démolition de tout aménagement durable créé par l'homme et ayant une incidence du point de vue de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ou de la police des constructions. L'OC concrétise cette définition par un catalogue non exhaustif de constructions et d'installations soumises à une autorisation de construire. L'al. 2 let. c de cette norme exige un permis pour « l'installation de caravanes, de tentes et autres en dehors d'une place de camping autorisée ».

3.3 A ce stade de la procédure, la recourante ne conteste plus que l'installation d'un mobil-home ou d'une caravane est, en-dehors de l'exception réservée par l'article 16 al. 2 let. c OC *in fine*, assujettie à autorisation. A juste titre. Il convient à ce propos de rappeler que l'exigence de la relation fixe avec le sol n'exclut pas la prise en compte de constructions mobilières, non ancrées de manière durable au sol et qui sont, cas échéant, facilement démontables (ATF 123 II 256 consid. 3 ; ACDP A1 17 208 du 20 avril 2018 consid. 3.1.1 ; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7^e éd. 2022, p. 335).

3.4 Reste ainsi à vérifier si le mobil-home litigieux se trouve sur une « place de camping autorisée », ce que la recourante persiste à soutenir en se fondant sur le cahier des charges de la zone 1b, d'une part, et en excipant d'une autorisation de construire délivrée le 27 août 2003 par la commune, d'autre part.

3.4.1 Il est constant que les plans de zone de la commune en question n'ont jamais comporté de zone de camping. La parcelle n° xx1 est rangée dans une zone mixte commerciale et artisanale. L'art. 75 let. a RCCZ la destine aux commerces, à l'hôtellerie ainsi qu'aux activités artisanales, autorise les logements liés aux activités commerciales et artisanales tout en les interdisant au rez-de-chaussée. La recourante ne prétend pas, à bon droit, que cette zone permette ainsi, en elle-même, des activités de camping ou l'implantation de mobil-homes. Quant au cahier des charges 1b, il ne lui est d'aucun secours. Force est en effet de constater, avec le Conseil d'Etat, que c'est à titre uniquement descriptif (cf. let. A de la fiche) qu'il mentionne « une construction abritant les services du camping » au nombre des bâtiments recensés dans le site. Ce document, eu égard à sa nature et son contenu, n'institue donc nullement une place de camping autorisée.

3.4.2 L'autorisation de construire du 27 août 2003 déposée pour la première fois céans par la recourante porte bien sur l'aménagement de places de camping et l'implantation de mobil-homes. Le n° xx1 ne figure cependant pas dans la liste des différentes parcelles (n^{os} xx3, xx4, xx5, xx6 et xx7) expressément visées par cette autorisation. L'on ne voit dès lors pas comment ce permis prouverait que le mobil-home litigieux installé sur le n° xx1 se situerait, pour sa part, sur une place de camping autorisée. La recourante ne cherche pas à l'expliquer sinon en rapprochant cette autorisation des (ortho)photographies déposées par la commune dans l'instance précédente (pièce 24) voire du plan de situation de 2011. L'on ne saurait toutefois déduire de la simple présence de mobil-homes dans un périmètre plus étendu, englobant le n° xx1, que cette parcelle ferait partie intégrante d'une place de camping autorisée. Le permis versé en cause par la recourante, expressément limité à 5 parcelles situées dans la partie ouest, conduit précisément à retenir le contraire. Quant au plan de situation, force est de constater, avec le Conseil d'Etat, qu'il ne comporte aucun sceau d'approbation. Il est donc tout aussi impropre à prouver l'existence d'une place de camping autorisée.

3.5 La recourante échoue ainsi à établir que le Conseil d'Etat aurait indûment confirmé l'assujettissement à autorisation du mobil-home litigieux sous l'angle de l'article 16 al. 2 let. c OC.

4.

4.1 Le recours doit être en conséquence rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA), aux frais de la recourante, qui n'a pas droit à des dépens (art. 89 al. 1 et 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

4.2 Eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites fixés par les articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS173.8]), les frais mis à la charge de la recourante sont arrêtés à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de la recourante, qui n'a pas droit à des dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Sophie De Gol Cipolla, avocate à Martigny, pour la recourante, à Maître Basile Couchepin, avocat à Martigny, pour la commune de A _____ ainsi qu'au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 27 septembre 2022