

A1 21 200

ARRÊT DU 21 JUIN 2022

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge, et Frédéric Fellay, juge suppléant ; Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

X _____ **S.A** recourante, représentée par Maître Damien Revaz, avocat, 1920 Martigny

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et **COMMUNE DE**
A _____, autre autorité

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 18 août 2021

Faits et procédure

A. X _____ SA est propriétaire de la parcelle n° xx1, folio n° yyy, au lieu dit « B _____s », sur le territoire de la commune de A _____ (auparavant commune de C _____, jusqu'au 31 décembre 2020). Cette parcelle est sise en zone de constructions et d'installations publiques B selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) homologué par le Conseil d'Etat le 16 septembre 1998 et selon le règlement des constructions et des zones de l'ex-commune de C _____ (RCCZ), homologué par le Conseil d'Etat le 25 juin 2003 et actuellement encore en vigueur (cf. art. 23 du contrat de fusion auquel les citoyens de C _____ et de D _____ ont adhéré le 19 mai 2019). Elle accueille notamment l'arrivée du téléphérique reliant E _____ à F _____ et le départ à G _____ ainsi qu'un parking pour les usagers du téléphérique.

B. Le 2 avril 2018, X _____ SA a déposé auprès de la commune de C _____ une demande d'autorisation de construire concernant l'aménagement de places de parc sur la parcelle n° xx1. Par courrier du 5 avril 2018, la commune de C _____ lui a répondu qu'elle se trouvait en conflit d'intérêts au sens de l'article 2 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1), étant donné sa position d'actionnaire de X _____ SA, et que le dossier relevait donc de la compétence de la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC). Le 11 avril 2018, X _____ SA a déposé auprès de la CCC un nouveau formulaire de demande d'autorisation de construire concernant la réalisation de 5 places de parc goudronnées avec construction d'un enrochement de soutènement sur la parcelle n° xx1.

Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2018, cette demande a été mise à l'enquête publique et n'a suscité aucune opposition.

Répondant aux compléments d'informations requis par le Service du développement territorial, X _____ SA a précisé, le 25 juillet 2018, que le parking projeté « sera bénéficiaire aux propriétaires des parcelles xx2, xx3 et xx4 qui possèdent une servitude de passage sur [la] parcelle xx1. Le parcage pour ces propriétaires a toujours été problématique et la création d'un parking en bonne et due forme est simplement devenue indispensable avec le temps. Une convention notariée qui lie [l']entreprise aux propriétaires concernés a par ailleurs été signée dernièrement à ce sujet. »

Par courrier du 30 août 2018, X _____ SA a expliqué que, pour accéder au site du futur chantier, un tunnel permettant le passage de la principale piste de ski rejoignant

E _____ avait dû être démonté provisoirement et qu'afin de garantir la remise en état de la piste pour fin octobre, le chantier devait impérativement débiter d'ici le 10 septembre 2018 au plus tard. Faisant suite à cette remarque, l'entreprise a demandé une autorisation anticipée de construire le 17 septembre 2018.

C. En séance du 27 septembre 2018, la CCC a autorisé le début anticipé des travaux aux risques et périls de la requérante en application de l'article 43 de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS/VS 705.100).

D. En séance du 6 novembre 2018, la CCC a décidé de délivrer à X _____ SA l'autorisation de construire requise, en intégrant à sa décision les diverses charges et conditions émises par les services cantonaux consultés. Cette autorisation de construire a été notifiée à la requérante le 20 novembre 2018.

E. Constatant que le projet de construction, visant à satisfaire des besoins privés alors qu'il était situé en zone de constructions et d'installations publiques, n'apparaissait pas conforme à l'affectation de la zone, la CCC a, en séance du 6 décembre 2018, rendu une nouvelle décision d'autorisation de construire révoquant partiellement sa précédente décision. Elle a retenu qu'une autorisation de construire ordinaire n'était pas envisageable et que les conditions d'une dérogation n'étaient pas remplies. Ainsi, le projet n'était admissible qu'à la condition que les places de parc soient affectées à une utilisation publique ou aux besoins de l'installation de remontées mécaniques, une utilisation privée n'étant possible que moyennant la modification du plan d'affectation des zones. Forte de ce constat, la CCC a modifié le dispositif de l'autorisation de construire du 6 novembre 2018 comme suit :

« L'utilisation des places de parc est affectée exclusivement à une utilisation publique (places de parc publiques) et/ou aux besoin[s] liés à l'infrastructure de remontée mécanique sise sur la parcelle n° xx1 ».

Cette autorisation de construire modifiée a été notifiée à la requérante le 17 décembre 2018.

F. Le 16 janvier 2019, X _____ SA a interjeté un recours administratif au Conseil d'Etat à l'encontre de la décision du 6 décembre 2018, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens. Elle a d'abord expliqué que, depuis le 1^{er} septembre 1976, la parcelle n° xx1 était grevée de servitudes d'utilisation de places de parc en faveur notamment des parcelles voisines n^{os} xx3, xx2 et xx4 et que, par acte constitutif de servitudes du 5 juin 2018, les propriétaires des parcelles xx5, xx6, xx4, xx3, xx2 et xx7 ainsi que X _____ SA (parcelle n° xx1) ont convenu de construire une nouvelle aire

de parcage sur la parcelle n° xx1 et, en conséquence, d'inscrire de nouvelles servitudes et de radier celles constituées en 1976. Par ailleurs, à la suite de l'autorisation de commencer les travaux de manière anticipée, ces derniers avaient été réalisés afin que les places de parc puissent être aménagées avant l'hiver. Au fond, X _____ SA s'est plainte que les conditions de la révocation au sens de l'article 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA ; RS/VS 172.6) n'étaient pas réunies et que la CCC ne pouvait pas annuler même partiellement la décision d'autorisation de bâtir prise un mois plus tôt. Dans un second motif, elle a soutenu que même dans l'hypothèse où une révocation était possible, la décision querellée était mal fondée dès lors que le projet litigieux était parfaitement conforme à la zone en application de l'article 24 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LcAT ; RS/VS 701.1) ainsi que de l'article 109 RCCZ. Au demeurant, le projet bénéficiait de la situation acquise selon l'article 5 alinéa 1 LC.

Le 7 mars 2019, la CCC a déposé le dossier de la cause et proposé de rejeter le recours, sous suite de frais et dépens. Elle a notamment souligné le fait que la décision d'origine n'était pas encore entrée en force lorsqu'elle avait été révoquée, que la construction de places de parc destinées à un usage privé ne rentrait manifestement pas dans le champ d'application de l'article 109 RCCZ et que le point litigieux de l'utilisation privée des places de parc n'avait pas fait l'objet d'un examen approfondi auparavant, si bien que la violation d'intérêts publics importants suffisait à justifier la révocation. Par ailleurs, c'était sur la base de l'autorisation de débiter les travaux de manière anticipée que le projet avait été réalisé, laquelle avait été accordée aux risques et périls de la requérante. X _____ SA ne pouvait dès lors pas opposer le fait qu'elle ait déjà fait usage de l'autorisation de construire. Enfin, le déplacement d'une construction n'entraîne pas dans le champ d'application de l'article 5 LC, pas plus que de simples servitudes de droit privé.

Le 11 avril 2019, X _____ SA a fait part de ses observations et a maintenu ses conclusions. Elle a contesté les arguments de la CCC et a insisté sur le fait que cette autorité n'avait invoqué aucun intérêt public particulier ainsi que sur le fait que l'affectation de la parcelle n° xx1 en zone de constructions et d'installations publiques remontait au plan d'affectation des zones adopté en 1998 et homologué par le Conseil d'Etat en 2003, de sorte que l'aménagement des places de parc était antérieur au classement de la parcelle en zone d'intérêt public.

Le même jour, la commune de C _____ a déposé les pièces en sa possession et s'en est remise à justice sur le sort du recours.

G. Par décision du 18 août 2021, notifiée le 20 suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif du 16 janvier 2019. Après avoir écarté les moyens de preuve sollicités par appréciation anticipée de leur utilité, il a retenu que les places de parc litigieuses avaient uniquement pour vocation de satisfaire aux pures convenances personnelles des propriétaires des chalets voisins, ce qui n'entraîne pas dans le champ de l'article 109 RCCZ et n'était dès lors manifestement pas conforme au but de la zone de constructions et d'installations publiques. Quant aux conditions de la révocation, cette dernière était intervenue très peu de temps après la délivrance de la première autorisation de construire, sur la base d'un dossier qui n'avait fondamentalement pas été modifié. Il apparaissait ainsi que l'autorité avait agi par erreur lorsqu'elle avait statué la première fois. Etant donné l'intérêt public manifeste à ce que la parcelle soit utilisée dans la marge offerte par l'article 109 RCCZ, la révocation partielle s'imposait, quand bien même une autorisation de débiter les travaux de manière anticipée avait précédemment été délivrée. Enfin, les conditions d'application de l'article 5 LC n'étaient pas remplies, puisqu'il ne ressortait pas du dossier que les places de parcs en question aient fait l'objet d'une autorisation de construire antérieure.

H. Le 22 septembre 2021, X _____ SA a formé ceans un recours de droit administratif contre ce prononcé, en prenant les conclusions suivantes :

- « 1. Le recours est admis et la décision prise le 18 août 2021 par le Conseil d'Etat est réformée dans le sens que le recours contre la décision de la Commission cantonale des constructions est admis. Subsidièrement, la décision du Conseil d'Etat est annulée et l'affaire lui est renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
2. Les frais sont mis à la charge de l'Etat du Valais.
3. L'Etat du Valais versera une indemnité de dépens à X _____ SA. »

A l'appui de ses conclusions, X _____ SA a contesté la décision attaquée sur plusieurs aspects. Elle a d'abord estimé que l'autorisation partiellement révoquée n'était pas viciée, dans la mesure où elle était conforme à la zone et permettait de surcroît un aménagement plus rationnel de la parcelle. De plus, à supposer que le projet litigieux ne puisse pas être considéré comme conforme à la zone, il bénéficiait de la garantie de la situation acquise, la parcelle n° xx1 étant grevée de servitudes de places de parcs depuis 1976. Elle a également soutenu que les conditions d'une révocation n'étaient pas réunies, puisque l'autorité n'avait pas démontré l'existence d'importants intérêts publics qu'il ne serait pas possible de préserver autrement qu'en procédant à la révocation de l'autorisation. A cet égard, elle a encore souligné le fait que les places de parc avaient été réalisées avant la révocation et qu'il serait disproportionné d'en demander la remise en état. Dans un dernier grief, elle a reproché à la décision litigieuse

de lui imposer une condition impossible à réaliser, étant donné qu'elle impliquerait d'obtenir l'invalidation du contrat de servitudes de 2018, ce qui ferait toutefois renaître celui de 1976.

Par courrier du 4 novembre 2021, le Service des constructions de la commune de A _____ a déclaré s'en remettre à justice sur le sort du recours.

Le même jour, la CCC a indiqué qu'elle renonçait à se déterminer sur le recours formé le 22 septembre 2021.

Le 10 novembre 2021, le Conseil d'Etat a déposé de dossier de la cause et proposé le rejet du recours, en renvoyant aux faits et motifs de sa décision.

Par courrier du 17 novembre 2021, X _____ SA a relevé que les autorités interrogées ne contestaient pas le fait que les places de parc que le projet litigieux devait réaménager avaient été réalisées il y a plus de 40 ans, soit avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) et de la planification communale.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA). X _____ SA, destinataire de l'autorisation de construire 6 décembre 2018 de la CCC révoquant partiellement sa précédente décision, dispose en particulier d'un intérêt digne de protection à contester la décision du Conseil d'Etat qui a confirmé ce prononcé (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA).

2. A titre de moyens de preuve, la recourante a requis l'édition du dossier de la cause par le Conseil d'Etat ainsi que la production, par la commune de A _____, d'une attestation indiquant comment les propriétaires des immeubles n^{os} xx3, xx2 et xx4 remplissent les exigences de l'article 45 RCCZ relatif au stationnement des véhicules. Le Conseil d'Etat a déposé dans le dossier complet de la cause, lequel contenait les documents produits par l'administration communale de A _____ et par la CCC, de sorte que la demande de la recourante en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

Quant à la production de l'attestation susmentionnée, il convient de rappeler que 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 145 I 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_640/2020 du 1^{er} décembre 2020 consid. 3.2). En l'occurrence, appelée à se déterminer, la commune de A _____ a indiqué, le 4 novembre 2021, que le recours n'apportait pas de nouveaux éléments probants. Elle ne s'est pas prononcée sur la manière dont les propriétaires des immeubles n^{os} xx3, xx2 et xx4 remplissent les exigences de l'article 45 RCCZ et s'en est remise à justice sur le sort du recours. Ce faisant, elle n'a pas confirmé la position de la recourante sur la question du respect de l'article 45 RCCZ. Si cette dernière n'était pas d'accord et estimait absolument indispensable de faire connaître le point de vue de certaines personnes, il lui était loisible de déposer des déclarations écrites provenant des intéressés, car la maxime inquisitoire ne dispense pas les parties de collaborer étroitement à l'établissement des faits (arrêts du Tribunal fédéral 1C_464/2019 du 5 décembre 2019 consid. 4.1 et 1C_296/2018 du 16 octobre 2018 consid. 2.1). Par conséquent, la Cour de céans estime que tous les éléments de fait nécessaires à la solution du litige ressortent du dossier.

3. Dans un premier grief, la recourante conteste que l'autorisation de construire partiellement révoquée par la nouvelle autorisation du 6 décembre 2018 soit viciée. Elle soutient que le projet est conforme à la zone et qu'il permet, de surcroît, un aménagement plus rationnel de la parcelle.

3.1. La première condition pour qu'une autorisation de construire puisse être délivrée est que les constructions et installations soient conformes à l'affectation de la zone dans laquelle elles se situent (cf. art. 22 al. 2 let. a LAT ; Alexander Ruch *in* Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Zurich 2020, n. 78 ad art. 22 LAT). Conformément à l'article 14 alinéa 1 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Par ailleurs, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT).

Le droit cantonal prévoit en principe la possibilité d'affecter des terrains en « zone d'utilité publique », zone au sein de laquelle ne sont en principe autorisés que les bâtiments et installations d'intérêt général ainsi que d'autres aménagement réservés au public, tels

que la création d'espaces verts (Eloi Jeannerat / Pierre Moor, *in* Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Zurich 2016, n. 56 ad art. 14 LAT).

Seules sont admises dans ce type de zone les constructions et installations servant des buts d'intérêt public. En règle générale, il est indifférent que le maître d'ouvrage soit une collectivité publique ou un particulier. La construction de logements n'est pas considérée comme un but d'intérêt public, à la différence de celle de maisons de retraite. Seront par exemple considérés comme conformes à la zone les immeubles administratifs, les constructions scolaires et hospitalières, les constructions ecclésiastiques, les cimetières, les installations des entreprises de transport et d'équipement, les surfaces destinées au stationnement, les installations de jeu et sportives, de même que les parcs et installations de détente (Alexander Ruch, *op. cit.*, n. 87 ad art. 22 LAT).

En Valais, l'article 11 alinéas 1 et 2 LcAT prévoit non seulement que les communes établissent pour l'ensemble du territoire communal un plan d'affectation des zones définissant au moins les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT), mais également que, selon les besoins et dans les limites du droit fédéral (art. 18 LAT), elles prévoient d'autres zones réservées notamment pour les constructions et installations publiques, pour les activités touristiques, pour la pratique des activités sportives et récréatives, pour l'extraction et le dépôt de matériaux. Selon l'article 24 LcAT, les zones de constructions et d'installations publiques comprennent des terrains que les communes désirent réserver à l'usage des bâtiments ou des équipements d'utilité publique tels que bâtiments administratifs, hôpitaux, écoles, églises, salles polyvalentes et places de parc. Elles font partie de la zone à bâtir (cf. art. 2 al. 1 let. e LC).

Au niveau communal, c'est l'article 109 RCCZ qui règle les zones de constructions et d'installations publiques. En vertu de ce dernier, ces zones délimitent des terrains que la collectivité publique possède ou se propose d'acquérir pour des aménagements et installations d'intérêt général, c'est-à-dire nécessaires à la communauté, aux habitants et aux hôtes (let. a). En particulier, la zone B, niveau de sensibilité au bruit selon OPB III, est réservée pour des équipements publics (gares, salles de fêtes, dépôts TP, SIB, etc.), des aménagements publics de grande fréquentation (centres sportifs, places de fêtes, grands parkings, etc.), des installations privées représentant un intérêt important pour la collectivité tels que des gares de téléphérique, etc. ainsi que des activités de service, telles que commerces, bureaux et du logement lié exclusivement à l'exploitation (let. c). Le Conseil municipal n'autorisera sur ces terrains aucune construction,

reconstruction ou entretien allant à l'encontre des objectifs du Plan d'aménagement (let. g).

La conformité à la zone d'utilité publique est parfois interprétée très largement en faveur de constructions ne relevant pas de la stricte utilité publique, mais qui satisfont un intérêt public entendu au sens large. L'habitat social en est un exemple (Eloi Jeannerat / Pierre Moor, *op. cit.*, n. 58 ad art. 14 LAT).

3.2. En l'occurrence, la parcelle sur laquelle est prévu le projet litigieux est rangée en zone de constructions et d'installations publiques B. Tout comme le texte de l'article 24 LcAT, la liste de l'article 109 RCCZ détaillant le type de constructions admissible dans cette zone n'est pas exhaustive. Elle englobe toutefois uniquement les constructions ou installations poursuivant un but d'intérêt public.

Le demande d'autorisation de construire déposée par la recourante en avril 2018 concernait la réalisation de 5 places de parc goudronnées avec construction d'un enrochement de soutènement. Sur le principe, la construction de places de parc en zone de constructions et d'installations publiques B n'est pas proscrite. L'article 109 RCCZ fait d'ailleurs spécifiquement référence à des grands parkings dans le cadre d'aménagements publics de grande fréquentation. La réalisation de places de stationnement peut également être nécessaire pour desservir les équipements publics et les installations privées présentant un intérêt important pour la collectivité, comme c'est le cas, par exemple, de la gare de téléphérique de la recourante. Cette dernière a toutefois précisé, le 25 juillet 2018, que le parking projeté « sera bénéficiaire aux propriétaires des parcelles xx2, xx3 et xx4 qui possèdent une servitude de passage sur [la] parcelle xx1. Le parcage pour ces propriétaires a toujours été problématique et la création d'un parking en bonne et due forme est simplement devenue indispensable avec le temps. Une convention notariée qui lie [l']entreprise aux propriétaires concernés a par ailleurs été signée dernièrement à ce sujet ». Il apparaît dès lors que les places de parc litigieuses n'ont pas pour but d'être mises à disposition du public, afin notamment d'offrir des places supplémentaires pour les usagers du téléphérique, mais uniquement de servir les intérêts privés et individuels des propriétaires voisins. Dans ces circonstances, le projet litigieux ne poursuit dès lors clairement pas un but d'intérêt public.

La recourante argue encore que l'aménagement de places de parc en faveur des propriétaires des parcelles xx2, xx3 et xx4 permet de remplir les exigences de l'article 45 RCCZ quant au stationnement des véhicules sur l'ensemble de la commune, poursuivant ainsi l'intérêt public à la réalisation d'un nombre suffisant de places de parc.

Cette appréciation ne saurait toutefois justifier l'utilisation privée des places litigieuses. En effet, les constructions qui sont érigées sur ces parcelles semblent être antérieures à 1976 et l'article 45 let. e RCCZ prévoit explicitement que « pour les constructions existantes qui ne disposent pas des places suffisantes, le Conseil municipal peut faire un appel à participer lors de la réalisation d'équipements publics, percevoir une taxe d'utilisation accrue du domaine public ». Il en va de même en cas de transformation de constructions existantes qui ne disposent pas des places suffisantes (art. 46 let. c RCCZ). Ainsi, ces dispositions, qui permettent des alternatives, ne suffisent pas pour retenir un intérêt public à la réalisation de places stationnement privées en zone de constructions et d'installations publiques.

L'on pourrait se poser la question de la possibilité d'octroyer une dérogation au sens des articles 23 LAT et 6 LC, la recourante soutenant que le projet permet un meilleur aménagement de la parcelle. Toutefois, cette dernière n'invoquant pas cette option et ne démontrant pas que les conditions seraient remplies pour une autorisation dérogatoire, cette question peut demeurer indécise, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale ou une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à elles seules à conduire à l'octroi d'une dérogation (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_257/2019 du 24 avril 2020 consid. 4.1 et 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 4.2. ; RVJ 2018 p. 8 consid. 3.1 ; ACDP A1 21 179 du 9 mai 2022 consid. 4.2.3 ; ACDP A1 20 84 du 16 mars 2021 consid. 5.2 ; ACDP A1 20 104 du 26 mars 2021 consid. 2.6). Partant, le projet litigieux n'étant pas conforme à la zone, le grief doit être rejeté.

4. Dans un autre grief, la recourante estime que, même si le projet litigieux ne peut pas être considéré comme conforme à la zone, il doit bénéficier de la garantie de la situation acquise au sens de l'article 5 LC, des servitudes d'utilisation de places de parc en faveur des parcelles voisines existant depuis 1976.

4.1. Intitulé « Droit acquis », l'article 5 LC a la teneur suivante :

¹ Les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être entretenues, transformées, agrandies, reconstruites ou changées d'affectation.

² La protection du patrimoine bâti et les autres intérêts privés et publics doivent être dûment pris en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts.

³ La garantie de la situation acquise hors de la zone à bâtir est régie par le droit fédéral.

⁴ Les communes peuvent prévoir dans leur RCCZ que l'agrandissement, la reconstruction et le changement d'affectation ne sont possibles que sur la base d'un plan d'affectation spécial.

⁵ Est réservée l'autorisation à obtenir selon la législation sur les routes pour les projets situés à proximité des routes cantonales.

Au plan communal, l'article 126 RCCZ prévoit que les constructions existantes au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement restent au bénéfice des droits acquis (let. a). En cas de démolition volontaire, le nouveau droit est applicable (let. b).

Selon la jurisprudence afférente à l'article 3 alinéa 1 aLC qui reste d'actualité, un ouvrage est matériellement légal lorsqu'il a été érigé conformément au droit matériel en vigueur au moment de la construction. Il est formellement légal lorsqu'il repose sur une autorisation de construire, peu importe que celle-ci ait été délivrée en violation du droit matériel applicable à l'époque (Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n. 978 ss). Ainsi, le régime des droits acquis ne s'applique pas uniquement aux ouvrages édifiés conformément au droit matériel applicable à l'époque de leur réalisation; des constructions matériellement irrégulières, mais formellement autorisées par les autorités, en bénéficiant également (arrêt du Tribunal fédéral 1C_309/2020 du 5 janvier 2021 consid. 7.2).

Le droit valaisan table, à l'instar de la solution bernoise, sur la régularité formelle de l'ouvrage existant. Le Message accompagnant la révision totale de la loi sur les constructions du 19 mai 1924 (ci-après : Message aLC ; BSGC novembre 1995 p. 658) se réfère expressément, « pour ce qui concerne la question de la garantie de la situation acquise », à la doctrine (et à la jurisprudence) du droit bernois. Ainsi, conformément à la doctrine en lien avec l'article 3 de la loi bernoise sur les constructions du 9 juin 1985 (LC-BE ; RSB 721.0), la garantie des droits acquis protège notamment l'utilisation faite jusqu'alors d'un ouvrage devenu non conforme aux prescriptions de la zone, pour autant que cette utilisation ait été effective et n'ait pas connu d'interruption notable, éléments dont la preuve incombe au maître de l'ouvrage. La garantie des droits acquis ne protège cependant pas l'utilisation en tant que telle, mais les investissements effectués dans ce but. Il s'ensuit que l'utilisation désormais illicite est uniquement protégée si son abandon ou sa modification entraîne la perte d'un important investissement structurel, ce qui n'est pas le cas par exemple en présence du simple dépôt ou entreposage d'objets ou du stationnement de véhicules (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, vol. I, 5^e éd. 2020, n. 2 ss *ad* art. 3).

4.2. En l'occurrence, la recourante se prévaut du fait que la parcelle n° xx1 est grevée de servitudes de places de parc au bénéfice des parcelles voisines depuis 1976, soit depuis plus de 40 ans. A la suivre, cela démontrerait que les places de stationnement

litigieuses existeraient depuis au moins aussi longtemps et doivent bénéficier du régime des droits acquis. Il convient cependant de relever que le dossier ne contient aucune autorisation de construire antérieure concernant ces places de parc et que la recourante n'allègue pas, ni *a fortiori* ne prouve, qu'elles aient été réalisées sur la base d'un tel document. Il n'est dès lors pas établi que ces dernières reposent sur un permis de bâtir, pourtant nécessaire à l'application de l'article 5 LC. La recourante ne démontre pas non plus que des investissements structurels importants aient été consentis pour réaliser des places en bonne et due forme à l'époque et une telle condition n'est en principe pas réalisée en présence du simple stationnement de véhicules à un endroit donné. Cet élément va également à l'encontre de l'application de l'article 5 LC à la présente cause.

Enfin, les places de parc telles que prévues dans le projet litigieux n'ont assurément rien à voir avec l'ancien agencement du lieu, dans la mesure où la demande d'autorisation de construire comprend la réalisation d'un enrochement de soutènement sur lequel doivent être construites 5 places de parc goudronnée. Par conséquent, l'endroit où se stationnaient précédemment les voisins est fortement modifié par le projet litigieux, si bien qu'il ne peut pas bénéficier de la protection des droits acquis pour cette raison non plus. Le grief est, partant, rejeté.

5. La recourante soutient ensuite que les conditions d'une révocation au sens de l'article 32 LPJA ne sont pas réunies, puisque l'autorité n'a pas démontré l'existence d'intérêts publics importants justifiant la révocation de l'autorisation.

5.1. L'article 32 LPJA prévoit que, pour autant que des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus ne s'y opposent pas, l'autorité peut d'office ou sur demande notamment révoquer une décision viciée lorsque d'importants intérêts publics, qu'il n'est pas possible de préserver autrement, le demandent (al. 1 let. a) ; une décision peut être révoquée même si elle est formellement passée en force (al. 2).

L'application de cette norme suppose l'existence d'un vice grave. La jurisprudence a dégagé des principes qui permettent de déterminer si et à quelles conditions une décision administrative ayant acquis force de chose décidée peut être réexaminée à la demande d'un particulier ou être révoquée par l'autorité qui l'a rendue. Les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent sur l'intérêt à une application correcte du droit objectif que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un

examen approfondi (ATF 137 I 69 consid. 2.2 et 2.3 ; 127 II 306 consid. 7a et 115 lb 152 consid. 3a). Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans l'une des trois hypothèses précitées, le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important. A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (ATF 144 III 285 consid. 3.5 et 137 I 69 consid. 2.3 ; v. aussi Christoph Fritzsche / Peter Bösch / Thomas Wipf / Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, Planungsrecht, Verfahren und Rechtsschutz, 6^e éd., 2019, p. 458 ; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., 2011, p. 383 à 388). Dans chaque affaire, il faut prendre en compte tous les aspects du cas d'espèce (ATF 137 I 69 consid. 2.3; 127 II 306 consid. 7a ; 121 II 273 consid. 1a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_740/2013 du 6 mai 2015 consid. 5.2 ; 1C_355/2010 du 19 novembre 2010 consid. 5.1). Dans tous les cas, l'administré doit être de bonne foi. Celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation litigieuse ne saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité (ATF 93 I 390 consid. 2). L'autorité compétente doit également observer ces principes dans l'application qu'elle fait des dispositions cantonales relatives à la révocation des autorisations de construire (arrêts du Tribunal fédéral 1C_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 5.1 et 1C_125/2012 du 30 octobre 2012 consid. 3.1).

5.2. Il convient de se pencher dans un premier temps sur la portée de l'article 32 LPJA et de la jurisprudence mentionnée au considérant précédent quant aux principes applicable à la révocation d'une décision. En effet, en principe, contrairement à la révocation des décisions définitives, dont la modification est soumise à l'accomplissement des conditions strictes de la reconsidération ou de la révision, la possibilité de révoquer des décisions qui ne sont pas encore devenues définitives est - en dehors du cas particulier - facilitée par le fait que, jusqu'à ce qu'elles deviennent définitives, la protection de la sécurité juridique et le principe de confiance n'ont pas la même importance qu'après (ATF 134 V 257 consid. 2.2 ; 124 V 246 consid. 2 ; 122 V 367 consid. 3 *in fine* ; 121 II 273 consid. 1a/aa ; 107 V 191 ; arrêts du Tribunal fédéral 9C_188/2019 du 10 septembre 2019 consid. 4.2 et 1C_651/2015 du 15 février 2017 consid. 3.3). En règle générale, l'autorité peut donc, sans que des conditions particulières soient nécessaires, revenir sur une décision non contestée tant que le délai de recours n'est pas échu (arrêt du Tribunal fédéral 1C_651/2015 précité consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2549/2016 du 31 octobre 2017 consid. 5.3 ; v. aussi Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 931 ss ; Benoît

Bovay, Procédure administrative, 2^e éd., 2015, p. 391 *ab initio*). La révocation permet à l'autorité de corriger relativement rapidement et facilement les erreurs dans sa décision, pour autant que les aspects de la protection de la confiance ou de la sécurité juridique ne prévalent pas exceptionnellement (Markus Müller *in* Ruth Herzog / Michel Daum [édit.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2^e ed., 2020, n. 34 ad. Art. 54). En effet, la révocation d'une décision qui n'a pas encore été attaquée avant l'entrée en force est admissible si l'autorité a des raisons de la corriger et si, exceptionnellement, les aspects de la protection de la confiance ou de la sécurité juridique ne l'emportent pas déjà. Dans de tels cas également, il convient donc en principe de procéder à une pesée des intérêts (Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, n. 26 ad. Art. 54).

Selon les débats entourant l'adoption du nouveau contenu de l'article 32 LPJA, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993, il s'agit simplement d'une « clause d'indexation automatique à la jurisprudence à venir du Tribunal fédéral » (BSGC, session de mai 1991, p. 389). Par ailleurs, le message à l'appui du projet de cette nouvelle précise que les diverses hypothèses régies par l'article 32 LPJA concernent la suppression totale ou partielle d'une décision passée en force décidée par l'autorité compétente (BSGC, session de novembre 1990, p. 112, citant Jean-Claude Lugon, Révocation, reconsidération, révision, Zbl 1989, p. 425 ss).

5.3. En l'espèce, la CCC a d'abord décidé de délivrer à la recourante une autorisation de construire en séance du 6 novembre 2018 et la lui a notifiée le 20 novembre 2018. Cette autorité, constatant son erreur en lien avec l'affectation de la zone, a ensuite révoqué partiellement l'autorisation en séance du 6 décembre 2018. Cette décision a été notifiée le 17 décembre 2018, soit avant l'échéance du délai de recours de 30 jours contre la décision du 6 novembre 2018, reçue au plus tôt le 21 novembre 2018.

Conformément à la jurisprudence et à la doctrine développées au considérant précédent, de même que sur le vu du message accompagnant la révision de l'article 32 LPJA, il apparaît que, contrairement à l'avis de la recourante et ce malgré la formulation pouvant prêter à confusion de l'alinéa 2 de cette disposition, les conditions strictes de la révocation ne s'appliquent, en principe, qu'aux décisions entrées en force, ce qui n'était pas le cas de la décision du 6 novembre 2018. Cela ne signifie pas pour autant que n'importe quelle décision puisse être révoquée sans motifs tant que le délai de recours n'est pas échu, la proportionnalité devant assurément être respectée, mais que la protection de la sécurité juridique et le principe de confiance n'ont pas la même

importance que dans le cadre strict de l'article 32 LPJA. Comme mentionné au considérant précédant, il convient donc tout de même de prendre en compte les circonstances du cas d'espèce et les intérêts en présence pour apprécier si la révocation se justifie. En effet, le but d'un tel instrument n'est pas de conférer à l'autorité un délai pour revenir librement sur des avantages qu'elle a accordés à des administrés (Thierry Tanquerel, *op. cit.*, n. 932).

Dans la mesure où l'autorisation initiale du 6 novembre 2018 n'était pas conforme à l'affectation de la zone en l'état (cf. considérant 4.2 *supra*), l'autorité, qui a constaté son erreur dans le délai de recours, était, sur le principe, fondée à se poser la question d'une révocation, respectivement d'une modification, afin de rétablir une situation conforme au droit. Cependant, dans le cas d'espèce, l'on ne saurait faire abstraction du fait que la requête d'autorisation de construire a fait l'objet d'une mise à l'enquête en bonne et due forme et n'a soulevé aucune opposition. Interrogée par l'autorité compétente sur la raison pour laquelle elle souhaitait construire ces places de parc, la recourante a été très claire et honnête sur leur destination. A cela s'ajoute que, sur la base des éléments fournis avec la requête d'autorisation de construire, la commune a préavisé favorablement le dossier le 30 juillet 2018.

Par ailleurs, après avoir précisé la destination de ces places, la recourante s'est vue délivrer une autorisation de débiter les travaux de manière anticipée et a entrepris les travaux sur cette base. Elle a ainsi réalisé des investissements conséquents. Certes, cette autorisation précisait bien qu'elle était octroyée à ses risques et périls, la décision finale sur la procédure d'autorisation de construire étant réservée. Toutefois, cette dernière, du moins dans sa version initiale, a confirmé la légalité de ces travaux. En outre, la décision du 6 novembre 2018 faisait précisément état du fait que « ces places de parcs seront attribuées aux propriétaires des parcelles n^{os} xx2, xx3 et xx4 sises en zone à bâtir », ce qui montre que l'autorité avait tenu compte de cet élément dans son examen du dossier. Dans ces circonstances et en l'absence de tout opposant au projet, la recourante pouvait légitimement penser que cette décision ne serait pas remise en cause.

Quant à la situation des places de parc qui ont été réalisées, elles se trouvent en bordure de parcelle, complètement séparées du parking du téléphérique et uniquement accessible par un chemin d'accès étroit, sans issue, destiné seulement à desservir les chalets alentour. On peine dès lors à imaginer les usagers du téléphérique s'y rendre, ce d'autant plus que, sur le vu de la largeur de la route, les croisements y apparaissent difficiles. Enfin, les nouvelles places de parc empiètent sur le terrain sur lequel les

propriétaires des chalets voisins, titulaires de servitudes de places de parc depuis 1976, pouvaient stationner auparavant, de sorte qu'ils ne peuvent, en pratique, plus se garer comme ils le faisaient. Ainsi, la décision qu'a confirmé le Conseil d'Etat répond, dans les circonstances d'espèce, à un intérêt public très relatif, mais lèse clairement les intérêts privés concernés.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de retenir que la révocation partielle de la décision du 6 novembre 2018 n'était pas justifiée. Partant le recours doit être admis.

6. L'admission du recours rend superflu l'examen du dernier grief invoqué par la recourante quant au caractère difficilement exécutable de la décision du Conseil d'Etat.

7. Attendu ce qui précède, le recours est admis (art. 80 al. 1 let. e et 60 al.1 LPJA) et la décision du Conseil d'Etat du 18 août 2021 est annulée.

8.1. Vu l'issue du litige, l'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA).

8.2. L'Etat du Valais versera à la recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 et 2 LPJA) pour les deux instances de recours. Cette indemnité est fixée, en l'absence de décompte, à 2500 fr. (débours [les copies étant calculées à 0,50 cts l'unité] et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives du 11 février 2009 [LTar ; RS/VS 173.8]), sur le vu de l'activité déployée par le mandataire de la recourante, qui a consisté principalement en la rédaction des recours des 16 janvier 2019 et 22 septembre 2021 ainsi que des écritures des 11 avril 2019 et 17 novembre 2021.

Il n'est pas alloué de dépens à la commune de A _____, dans la mesure où elle n'en n'a pas requis et s'est contentée de s'en remettre à justice sur l'issue du litige.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 18 août 2021 est annulée.
3. Il n'est pas perçu de frais.
4. L'Etat du Valais versera 2500 fr. de dépens à X _____ SA.
5. Il n'est pas alloué d'autres dépens.
6. Le présent arrêt est communiqué à Maître Damien Revaz, avocat à Martigny, pour X _____ SA, à la commune de A _____, au F _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 21 juin 2022