

A1 24 90

ARRÊT DU 17 DECEMBRE 2024

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Raquel Rio, greffière,

en la cause

X _____, recourante, représentée par Maître Bastien Riand, avocat,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE Y** _____,
autre autorité

(construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 6 mars 2024

Faits

A. X _____ est propriétaire de la parcelle n° 9261 (2049 m²), plan n° 102, au lieu-dit « A _____ » de la commune de Y _____ (ci-après : la commune). Cette parcelle, colloquée en zone mixte II, bénéficie d'un indice d'utilisation du sol de 0.7, selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement des constructions et des zones (RCCZ) adoptés par le Conseil général le 21 juin 1988 et homologués par le Conseil d'Etat le 28 juin 1989. La société de construction métallique B _____ est propriétaire de la parcelle n° 9253, voisine, côté est, de la n° 9261.

En séance du 25 juin 2015, le Conseil municipal a discuté de la thématique des zones industrielles et des zones mixtes. L'extrait du procès-verbal de la séance, intitulé « Stratégie zone industrielle : zones industrielles et mixtes : diagnostic et plan d'action », indique que le Conseil municipal a examiné le constat réalisé par la Commission mobilité et urbanisme et la Commission économie locale et tourisme, lequel relève que (1) les zones d'activités ne correspondent plus au PAZ, (2) il n'y a plus de place pour accueillir de nouvelles entreprises/reloger celles de la Ville du XXI^e, (3) le regroupement des entreprises par secteurs d'activités n'est pas réaliste, (4) les parcelles autour de l'usine de traitement des ordures du Valais central (UTO), pressenties pour une nouvelle zone industrielle, sont actuellement inconstructibles du fait des contraintes de Rhône 3 et des SDA, (5) l'occupation du parcellaire en zone industrielle est globalement sous-utilisée, (6) la qualité urbaine des zones doit être améliorée, (7) la mobilité et le stationnement sont chaotiques et (8) les zones mixtes ne sont pas mixtes. Ce document consigne également l'approbation par le Conseil municipal du plan d'actions élaboré par ces deux Commissions. Il renferme les mesures suivantes :

- « - Mise en œuvre des révisions du PAZ-RCCZ : partielles et totales
- Mettre à disposition des surfaces pour relocaliser les entreprises présentes dans la Ville du XXI^e et accueillir des nouvelles entreprises génératrices d'emplois, dans un cadre urbain de qualité
 - Densifier avec qualité les zones existantes
 - Ouvrir un nouveau secteur industriel aux Iles
- Rationaliser le stationnement/favoriser la multimodalité
- Revoir les critères de dimensionnement du stationnement
- Mettre en place des plans de mobilité pour les entreprises
- Créer des parkings centralisés (deux sites retenus à ce jour)
- Informer les entreprises sur la volonté de créer ces parkings et les faire adhérer au projet à travers un système de pré-réservation
- Une fois les parkings centralisés créés, supprimer le stationnement sauvage en zone industrielle à travers des actions de répression

- Mettre en place des pistes cyclables pour desservir les zones industrielles
- Rationaliser la desserte dans les nouvelles zones industrielles
- Réviser les conditions de mise à disposition des terrains de la Ville
 - o Ajuster les prix et les contrats de DDP
- Mettre en place une grille typologique des entreprises à accueillir (action à mettre aussi en perspective avec la vision à l'échelle de l'Agglo)
- Adopter une politique foncière active/créer un catalogue des terrains
- Améliorer la gouvernance dans les zones industrielles
- Analyser la création d'une fondation/structure *ad hoc* pour piloter les zones industrielles
- Mettre en œuvre la réflexion à l'échelle de l'Agglo ou de communes volontaires »

Le 5 novembre 2020, le Conseil municipal a octroyé à B _____ une autorisation de construire portant sur la réalisation de locaux de stockage (16 modules) sur la parcelle n° 9261.

Le 23 septembre 2022, X _____ a déposé une demande d'autorisation de construire tendant à la construction de 16 boxes de stockage, prévus « en miroir » de ceux autorisés en 2020. Cette requête, publiée au B.O. n° y du xx xx.xxxx, n'a suscité aucune opposition.

Le 20 décembre 2022, le Service de l'urbanisme et de la mobilité de la commune a rendu un préavis négatif en raison d'« une sous-utilisation manifeste du potentiel constructible de la parcelle n° 9261 » et de l'entrave du projet à « l'implantation de nouvelles activités ». Son argumentaire reposait notamment sur la « stratégie zone industrielle » décidée par le Conseil municipal le 25 juin 2015, laquelle imposait une « densification des zones existantes afin d'accueillir de nouvelles entreprises génératrices d'emplois ». Le Service a également estimé que les locaux de stockage envisagés, qui constituaient selon lui des « boxes de garage », ne présentaient aucune expression architecturale cohérente, ce qui contrevenait à l'article 44 RCCZ (qualités architecturales et urbanistiques), et que le projet ne comportait aucune arborisation, en violation de l'art. 50 RCCZ (aménagement extérieurs).

Le 9 janvier 2023, le Service des travaux publics et environnement de la commune a également délivré un préavis négatif. Il a relevé que le projet était situé en zone de danger moyen d'inondation du Rhône et que le dossier ne contenait pas le formulaire idoine (« formulaire pour demande de construction en zone de danger d'inondation du Rhône »). De plus, aucun plan ne représentait les stationnements et les voies de circulation prévus.

B. Par décision du 16 février 2023, le Conseil municipal a refusé à X _____ l'autorisation de construire sollicitée, en se fondant sur les préavis négatifs rendus par les services communaux (Service de l'urbanisme et de la mobilité et Service des travaux publics et environnement), qu'il a reproduit *in extenso*.

C. Le 20 mars 2023, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat contre la décision communale du 16 février 2023 en concluant à son annulation. Elle a relevé que la commune avait fait preuve de formalisme excessif, car elle avait refusé l'autorisation requise en raison de documents manquants, alors qu'un délai aurait dû lui être imparti pour remédier à cet oubli. X _____ a également estimé que le projet était conforme au RCCZ en termes d'affectation et d'esthétique. Enfin, elle a considéré que le refus délivré contrevenait au principe d'égalité de traitement ancré à l'art. 8 Cst., puisqu'une construction identique, à savoir 16 boxes de stockage, avait été autorisée sur la parcelle n° 9261 le 5 novembre 2020.

D. Par décision du 6 mars 2024, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a relevé que la décision attaquée n'était pas entachée de formalisme excessif, car le refus octroyé se fondait sur la politique communale de développement et de densification des zones mixtes et industrielles. Il a également souligné que les motifs invoqués par la commune, à savoir le non-respect des objectifs de densification et de disponibilité des terrains à bâtir, reposaient sur une appréciation adéquate de la stratégie communale décidée le 25 juin 2015. Enfin, les boxes envisagés se distinguaient de ceux autorisés en 2020, car leur emplacement empêchait toute construction future.

E. Le 16 avril 2024, X _____ a déféré cénans la décision du Conseil d'Etat du 6 mars 2024 en formulant les conclusions suivantes :

- « 1. Le présent recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 6 mars 2024 est annulée.
3. Ordre est donné à la Commune de Y _____ de délivrer l'autorisation de construire à X _____ pour la pose de boxes de stockage sur parcelle n° 9261 de la Commune de Y _____ secteur Y _____.
4. Subsidiairement au chiffre 3, la cause est renvoyée à la Commune de Y _____ pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
5. Tous les frais de procédure et de décision, ainsi qu'une équitable indemnité pour les dépens de la société X _____, sont mis à la charge de l'Etat du Valais. »

A titre de moyens de preuve, X _____ a sollicité l'édition, par le Conseil d'Etat et la commune, de leur dossier respectif et l'organisation d'une vision locale. Elle s'est également réservée la réalisation d'une « expertise » et de « tous autres moyens de

preuve ». Au fond, elle a estimé que le Conseil d'Etat avait violé le principe de la légalité et de la séparation des pouvoirs, car il s'était fondé sur la « stratégie » décidée le 25 juin 2015 par le Conseil municipal, alors qu'elle n'était pas intégrée au RCCZ et qu'elle ne reposait sur aucune délégation de compétence. X _____ a également relevé que la parcelle litigieuse ne présentait pas de potentiel constructible, car la surface disponible au centre de celle-ci était insuffisante. Dès lors, aucun élément ne justifiait la différence de traitement opérée avec le dossier autorisé le 5 novembre 2020 et ce procédé contrevenait à l'art. 8 Cst. Par ailleurs, elle a considéré que « le plan d'actions » décidé par le Conseil municipal ne concernait pas les zones mixtes, mais les zones industrielles exclusivement. Par conséquent, la décision litigieuse était contraire aux principes d'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) et de garantie de la liberté économique (art. 27 Cst.).

Le 14 mai 2024, le Conseil d'Etat a déposé son dossier complet, qui comprend celui de la commune, et a proposé de rejeter le recours en renvoyant à sa décision, sous suite de frais.

Le 27 mai 2024, la commune a conclu au rejet du recours. Elle a relevé que la « stratégie » décidée le 25 juin 2015 concernait les zones industrielles, mais également les zones mixtes, et qu'elle avait pour objectif de densifier les zones existantes dans le contexte d'une pénurie de terrains destinés aux activités industrielles. Cette « stratégie » n'équivalait pas à une règle de droit, mais elle précisait le RCCZ et la commune disposait dans ce domaine d'une grande autonomie. De surcroît, la décision contestée respectait le principe d'égalité de traitement, car le projet se distinguait de celui autorisé en 2020 en raison de son emplacement, qui compromettait le potentiel constructible de la parcelle n° 9261. Enfin, la commune a souligné que les boxes prévus constituaient des garages et s'apparentaient à un parking couvert. Or, ce type d'installation ne répondait à aucun besoin et contrevenait aux articles 25 et 31 LC (intégration et aspect général ; environnement et immissions) et 44 RCCZ.

Le 10 juin 2024, X _____ a répliqué en reprenant en substance les arguments développés dans son recours du 16 avril 2024.

Considérant en droit

1. Déposé en temps utile et conforme aux autres exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a al. 1 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

2.

2.1 Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), la recourante a sollicité l'administration de plusieurs moyens de preuve. Ceux-ci ne seront pris en considération que s'ils apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. En effet, l'autorité de décision peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsque cette autorité arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; ACDP A1 24 16 du 29 août 2024 consid. 2.1).

2.2 En l'occurrence, le Conseil d'Etat a produit l'intégralité de son dossier, lequel comprend celui de la commune, ce qui satisfait à la demande de la recourante. Le dossier comporte un plan de situation et différents plans représentant la construction projetée (cf. plan [1:500] : « Extrait du plan registre foncier » ; plans [1:100 ; 1:200 ; 1:500] : « Enquête », bordereau des pièces déposées par le Conseil d'Etat [ci-après : bordereau des pièces], p. 9-10). De plus, la consultation par le Tribunal de céans du site internet Google Maps lui permet d'avoir une parfaite vision du secteur concerné. Ces divers éléments suffisent à établir les faits pertinents et en particulier à se faire une idée précise du projet. Partant, la Cour renonce à la mise en œuvre d'une vision locale (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 17 al. 2 LPJA ; ACDP A1 23 27 du 2 avril 2024 consid. 1.2). Quant à l'expertise et aux autres moyens de preuve « réservés », il s'agit d'une clause de style prohibée par la LPJA et le CPC (arrêt du Tribunal fédéral 1C_415/2022 du 11 juin 2024 consid. 4.4).

3. Dans un premier grief, la recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir confirmé le bien-fondé de la décision du 16 février 2023 en se basant sur la « stratégie » décidée par le Conseil municipal le 25 juin 2015. Elle estime en effet que cet acte présente une force normative insuffisante pour justifier un refus d'autorisation de construire, car il n'est pas intégré au RCCZ et qu'il n'a pas fait l'objet d'un processus législatif adéquat. Elle considère dès lors que le Conseil d'Etat a violé les principes de la séparation des pouvoirs et de la légalité.

3.1

3.1.1 Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti - au moins implicitement - par toutes les constitutions cantonales. Il impose le respect des compétences établies par le droit constitutionnel en interdisant à un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Il interdit en particulier au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, cette attribution revenant au pouvoir législatif. L'exécutif communal doit en principe se limiter à élaborer et à appliquer les règlements communaux décidés par l'Assemblée primaire ou le Conseil général (art. 36, 78 al. 3 let. a et 79 al. 1 let. b Cst./VS ; cf. ég. art. 17 al. 1 let. a LCo), à moins qu'il puisse se fonder sur une délégation législative (arrêt du Tribunal fédéral 8C_367/2023 du 12 janvier 2024 consid. 5.2.2). Une restriction apportée par le pouvoir exécutif, par voie d'ordonnance, à un droit consacré au niveau légal devrait à tout le moins reposer sur une délégation législative claire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_639/2023 du 16 juillet 2024 consid. 3.4).

Le principe de la légalité consacré à l'art. 5 al. 1 Cst. exige de façon générale que l'ensemble de l'activité étatique se fonde sur la loi et repose ainsi sur une base légale. L'exigence de la base légale signifie que les actes étatiques doivent trouver leur fondement dans une loi au sens matériel, qui soit suffisamment précise et déterminée et qui émane de l'autorité constitutionnellement compétente. L'exigence de précision de la norme (ou de densité normative) est relative et varie selon les domaines. Elle dépend notamment de la gravité des atteintes qu'elle comporte aux droits fondamentaux (arrêt du Tribunal fédéral 1C_112/2022 du 7 juillet 2023 consid. 3.1).

3.1.2 Afin de lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir et de garantir la disponibilité des terrains constructibles, le législateur fédéral a édicté l'art. 15a LAT, entré en vigueur le 1^{er} mai 2014. Cet article énonce que les cantons prennent, en collaboration avec les communes, les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'améliorations foncières, telles que le remembrement de terrains (al. 1). L'alinéa 2 précise que le droit cantonal prévoit que l'autorité compétente peut, si l'intérêt public le justifie, imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal.

Le Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire expose qu'« en ce qui concerne l'encouragement de la disponibilité des zones à bâtir (art. 15a), les mesures à prendre par les cantons devront, pour autant que la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) soit touchée, respecter les

conditions de l'art. 36 Cst., aux termes duquel les restrictions apportées aux droits fondamentaux nécessitent une base légale, celles qui sont graves devant être prévues par une loi. Les restrictions doivent de plus être justifiées par un intérêt public, être proportionnées au but visé et préserver le noyau du droit fondamental qu'elles affectent (Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, Feuille fédérale [FF] 2010 959, p. 991).

Au niveau cantonal, les articles 16 ss LcAT, entrés en vigueur le 9 septembre 2016, concrétisent l'art. 15a LAT. L'art. 16 LcAT indique que les communes œuvrent en faveur de la réalisation effective de leur planification par une politique foncière active adaptée aux circonstances du lieu (al. 1) et qu'elles adoptent des mesures afin de garantir la disponibilité du sol, notamment lors de nouvelles mises en zone ou de changements d'affectation. Elles peuvent le faire par le biais de contrats (al. 2). L'art. 16b LcAT précise que si l'intérêt public le justifie, et si le RCCZ le prévoit, la commune peut fixer un délai de construction au propriétaire d'un terrain à affecter ou déjà affecté en zone à bâtir, mais non encore construit ou sous-utilisé. Elle le fait dans le cadre d'une décision. Le délai minimum est fixé à dix ans. Les détails sont réglés dans le RCCZ (al.1). L'intérêt public est notamment donné dans les cas suivants (a) dans le territoire concerné, l'offre en zone à bâtir disponible est insuffisante; (b) le bien-fonds se trouve dans un territoire désigné par le plan directeur cantonal comme d'importance cantonale ; (c) le bien-fonds se situe dans un secteur destiné à la densification du bâti (al. 2).

Le Message du Conseil d'Etat du 19 novembre 2015 accompagnant le projet de révision partielle de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LcAT) explique que l'art. 16 LcAT « pose le principe d'une politique foncière active et qu'une certaine compétence est donnée aux communes pour innover et trouver des mesures pour que leur planification soit mise en œuvre, notamment par le biais de conclusion de contrats d'urbanisme ou de contrats prévoyant une obligation de construire et un droit d'emption. Le terme « notamment » utilisé à l'alinéa 2 permet d'ouvrir le champ du possible dans le sens où cela donne l'opportunité aux communes de prendre également des mesures sur des terrains déjà mis en zone ». Quant à l'art. 16b LcAT, le Message précise que la possibilité d'obliger un propriétaire à construire se justifie pour combattre la thésaurisation des terrains à bâtir, mieux utiliser les infrastructures existantes et veiller à ce que les besoins en terrains ne soient pas satisfaits par une extension continue des zones à bâtir. Il s'agit de trouver un équilibre entre les principes d'aménagement du territoire, le développement durable et la garantie de la propriété (cf. Message du Conseil d'Etat du 19 novembre 2015 accompagnant le

projet de révision partielle de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 [LcAT] [2^{ème} étape], p. 32-33).

3.2 En l'espèce, l'autorité précédente considère que les motifs à l'origine du refus d'autorisation, à savoir une « sous-utilisation des capacités du site » et une entrave à « l'implantation de nouvelles activités », reposent sur une appréciation adéquate de la « stratégie » décidée par le Conseil municipal. Elle estime que cette dernière poursuit, conformément à la LAT, des objectifs de densification vers l'intérieur, dans un contexte de pénurie d'emplacements destinés aux activités industrielles (cf. consid. 4.2 de la décision litigieuse, p. 76-77 du dossier).

3.2.1 La Cour relève tout d'abord que l'autorité précédente, et la commune avant elle, n'a procédé à aucun calcul. En particulier, elle n'a pas déterminé la surface constructible de la parcelle n° 9261, compte tenu de son indice brut d'utilisation du sol (IBUS) de 0.93 (chiffre obtenu après conversion de l'indice d'utilisation selon l'annexe 1 art. A1-1 OC). Elle n'a également pas arrêté la surface résiduelle disponible, en considération des 16 boxes et de l'allée en pavés engazonnés autorisés en 2020. Elle n'a pas davantage analysé les distances aux limites et entre bâtiments et les servitudes de transfert d'indice et de contiguïté qui grèvent la parcelle n° 9261, lesquelles limitent les droits à bâtir de ladite parcelle. La surface des boxes projetés n'a non plus pas été discutée. Par conséquent, la conclusion avancée d'une « sous-utilisation » de la parcelle n° 9261 n'est pas étayée. La Cour constate ensuite que l'autorité précédente n'a pas examiné quel était le type d'activité « future » envisagée par la « stratégie » communale sur la parcelle litigieuse et pour quel motif les boxes projetés entravaient ce futur développement, étant précisé que la recourante a, à répétées reprises, affirmé que les boxes étaient facilement démontables. Enfin, l'assertion d'une « pénurie de terrains destinés aux activités industrielles » est dénuée de pertinence dans la présente affaire. Non seulement la pénurie n'est pas démontrée mais, surtout, la parcelle litigieuse, située en zone mixte, ne permet pas d'accueillir des industries (art. 95 RCCZ). Elle ne pourrait donc dans tous les cas pas pallier actuellement un éventuel manque de terrains destinés aux activités industrielles.

3.2.2 Le document sur lequel repose le raisonnement de l'autorité précédente, à savoir l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 25 juin 2015, renferme la réflexion et la vision du Conseil municipal à propos des zones industrielles et des zones mixtes. Il énumère différentes mesures générales décidées par le Conseil municipal dans ce contexte. Ce document ne s'adresse à l'évidence pas aux administrés. Il s'agit là tout au plus d'une ordonnance administrative, soit un acte

unilatéral, général et abstrait, dont les destinataires sont les agents de l'Etat et qui n'est pas considéré comme une règle de droit. Ce type d'ordonnance, qui n'est pas obligatoirement publiée, ne lie ni le juge, ni les administrés, auxquels elle ne peut pas imposer d'obligations ou octroyer de droits (art. 101 al. 2 LCo ; cf. ég. ATF 142 II 182 consid. 2.3.2, cité par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C_467/2023 du 26 mars 2024 consid. 3.3.2). Par conséquent, les autorités précédentes ne pouvaient pas se fonder sur cet acte pour justifier le refus d'autorisation délivré.

3.2.3 La « stratégie zone industrielle : zones industrielles et mixtes » décidée le 25 juin 2015 ne constitue non plus pas un moyen découlant des articles 15a LAT et 16 ss LcAT, en particulier car elle est antérieure à l'entrée en vigueur de ces articles. Il est incontesté que le refus d'autorisation porte atteinte à la propriété de la recourante, dans la mesure où il l'empêche de bâtir la construction envisagée. Or, la « stratégie zone industrielle : zones industrielles et mixtes », décidée par l'organe exécutif de la commune, ne répond pas aux réquisits de l'art. 36 al. 1 Cst., puisqu'il s'agit là d'une ordonnance administrative, qui ne constitue pas une base légale (pour la notion de base légale et d'ordonnance administrative, cf. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^{ème} éd. 2018, n° 476 ss, p. 165 ss). De plus, si cette ordonnance renferme, certes, des réflexions relatives aux zones industrielles et mixtes, la problématique de la « sous-occupation », soit l'intérêt public (densification insuffisante) avancé par les autorités précédentes pour motiver le refus d'autorisation, concerne uniquement les zones industrielles. En effet, l'extrait du procès-verbal de la séance du 25 juin 2015 précise que « l'occupation du parcellaire en zone industrielle est globalement sous-utilisée ». Cette formulation n'inclut pas la zone mixte, pour laquelle des précisions sont ensuite apportées (« les zones mixtes ne sont pas mixtes », cf. bordereau des pièces, p. 156). Cette zone rencontre vraisemblablement un problème de diversité plutôt que de densification. Or, l'autorisation de construire du 5 novembre 2020 n'a pas mentionné une éventuelle problématique de densification et d'utilisation de la parcelle litigieuse, alors même que la « stratégie » décidée le 25 juin 2015 existait déjà (cf. bordereau des pièces, p. 34, 37 et 50). Partant, l'intérêt public dont se prévalent les autorités précédentes n'est pas pertinent ici. Quant à la condition de la proportionnalité, elle n'a pas été analysée. En particulier, l'autorité précédente n'a pas examiné si d'autres mesures, plutôt qu'un refus pur et simple, auraient permis de « concilier » l'intérêt public, non démontré ici, et l'intérêt privé de la recourante à l'aménagement requis. Par conséquent, la décision litigieuse ne parvient à démontrer le respect d'aucune des trois conditions cumulatives énumérées à l'art. 36 Cst.

Pour tous ces motifs, l'autorité précédente, en confirmant le refus d'autorisation délivré le 16 février 2023, lequel repose sur la « stratégie » décidée par le Conseil municipal le 25 juin 2015, a contrevenu aux articles 5 et 36 Cst.

Partant, le grief doit être admis.

4. La commune soutient que l'autorisation de construire doit, quoi qu'il en soit, être refusée, car les boxes envisagés, qu'elle qualifie de « garages » s'apparentant à un parking couvert, contreviennent aux articles 25 et 31 LC ainsi qu'à l'art. 44 RCCZ.

4.1 L'art. 25 al. 1 LC prévoit que les constructions et les installations doivent respecter l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent notamment du point de vue du volume, de l'emplacement, de la forme, des matériaux et de leur couleur. L'art. 44 let. a RCCZ précise que toute construction doit être conçue selon les règles de l'art et présenter une expression architecturale cohérente et en rapport avec son environnement. L'art. 31 LC énonce que les constructions et les installations ne doivent pas produire sur le voisinage des effets qui seraient en contradiction avec le RCCZ.

Les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation, notamment lorsqu'elles examinent la question de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_481/2023 du 26 mars 2024 consid. 2.1.3 et les réf. cit.). L'application d'une telle clause d'esthétique ne doit cependant pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance (ATF 115 la 114 consid. 3c, cité par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C_182/2022 du 20 octobre 2023 consid. 6.1 ; RVJ 2018 p. 18).

4.2 En l'occurrence, la notion de « garages » a été retenue par la commune, car la recourante a coché cette « option » dans le formulaire de demande d'autorisation de construire. Ce choix indique uniquement que la construction projetée se rapproche le plus de cette dénomination, parmi toutes celles proposées, sans pour autant que les boxes litigieux consistent effectivement en des « garages » (cf. bordereau des pièces, p. 2). En outre, la référence à de l'entreposage est évoquée à plusieurs reprises par la recourante (cf. p. 24 et 25 du dossier ; cf. ég. bordereau des pièces, p. 10). Le fait que ces boxes sont en partie destinés à de la location est également irrelevante, étant précisé qu'aucune prescription n'impose que la construction soit utilisée par la seule requérante. Dans tous les cas, les boxes d'entreposage et les garages représentent des affectations qui sont *a priori* autorisées en zone mixte (art. 95 RCCZ). Aussi, la qualification « ambiguë » des boxes s'était déjà présentée lors du projet approuvé en 2020, sans que

cela fasse obstacle à la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée (cf. en particulier le préavis du Service de l'urbanisme et de la mobilité du 13 octobre 2020 selon lequel : « Le projet prévoit la construction de 16 locaux de stockage [appelé garages par le requérant] [...] En l'état, il peut donc s'agir autant de stationnements automobiles que de locaux de stockage des entreprises. L'affectation est conforme à la zone mixte. », bordereau des pièces, p. 50). La commune se prévaut de motifs esthétiques, mais elle n'invoque aucune circonstance, par exemple une modification du RCZZ, qui justifierait un éventuel changement de la pratique communale depuis le permis de bâtir octroyé en 2020, lequel a autorisé la construction de boxes en tous points identiques à ceux litigieux ici. Le large pouvoir d'appréciation dont dispose la commune en matière d'esthétique ne l'exempte pas de fonder et de justifier son propos sur la base de motifs objectifs. La commune ne démontre non plus pas que le projet occasionne pour le voisinage des immissions illicites, notamment en termes de bruit ou de pollution de l'air (art. 31 LC *a contrario*). Cela étant, les considérations d'ordre esthétique et environnementales ne sont pas susceptibles de justifier le refus d'autorisation délivré à la recourante.

5. Le recours doit donc être admis et la décision du Conseil d'Etat doit être annulée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Cette conclusion dispense la Cour de céans de se livrer à l'examen des autres critiques soulevées par la recourante. L'affaire est renvoyée à la commune laquelle rendra une nouvelle décision en tenant compte des considérants qui précèdent.

6.

6.1 L'issue du litige commande de remettre exceptionnellement les frais en application de l'article 89 al. 2 LPJA.

6.2 La recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Eu égard à l'activité déployée par les mandataires successifs de la recourante, qui a principalement consisté en la rédaction du recours administratif du 20 mars 2023 (11 pages), d'un courrier du 26 juin 2023 (une page), de deux déterminations des 10 juillet 2023 (trois pages) et 17 août 2023 (une page), du recours de droit administratif du 16 avril 2024 (17 pages) et d'une réplique du 10 juin 2024 (quatre pages), les dépens seront arrêtés à 2500 fr. (TVA et débours compris) et mis à la charge de l'Etat du Valais (art. 4 et 39 LTar ; art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 6 mars 2024 est annulée.
3. L'affaire est renvoyée à la commune pour nouvelle décision dans le sens du considérant 5.
4. Il n'est pas perçu de frais.
5. L'Etat du Valais versera à X _____ 2500 fr. à titre de dépens.
6. Le présent arrêt est communiqué à Maître Bastien Riand, avocat, pour X _____, au Conseil d'Etat et à la commune de Y _____.

Sion, le 18 décembre 2024