

A1 22 169

ARRÊT DU 28 JUIN 2023

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

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

en la cause

X _____, **A** _____, et **Y** _____, **A** _____, recourants, représentés par Maître Emilie Kalbermatter, avocate, 1950 Sion Nord 2

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et **CONSEIL COMMUNAL DE Z** _____, **B** _____, autre autorité

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 31 août 2022

Faits

A. La parcelle n° xx1, plan n° xxx et xxx, du cadastre de l'ancienne commune de C _____ se situe au-dessus du village du même nom, au lieu dit « D _____ ». Ce bien-fonds de 3125 m² est bâti d'un mayen érigé en 1938 ; celui-ci a été agrandi en 1959 par l'ajout d'une partie maçonnée en amont. Propriété de Y _____, le n° xx1 est rangé en zone de mayens, selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), adoptés par l'assemblée primaire de C _____, le 24 avril 1998, et homologués par le Conseil d'Etat, le 9 décembre 1998.

B. La loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Son art. 2 attribue nouvellement à la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC) la compétence pour connaître des projets en zone mayens (ch. 2 let. e).

C. Le 26 septembre 2019, X _____ a déposé, au nom de la propriétaire, une demande d'autorisation de construire auprès du Secrétariat cantonal des constructions. Dite demande visait à assainir la toiture du mayen sis sur la parcelle précitée, en remplaçant toute la couverture existante (tôle ondulée et Eternit remplacées par de la tôle ondulée avec lattage, contre-lattage et sous-couverture). Elle était justifiée par des infiltrations d'eau provenant de fissures sur les plaques Eternit.

La parution de cette demande au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2019 (p. xxx) n'a suscité aucune opposition.

Parmi les services cantonaux consultés, le Service du développement territorial (ci-après : SDT) a indiqué, le 25 novembre 2019, que ce projet se situait en zone de mayens selon les art. 18 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 32a de la loi du 23 janvier 1987 d'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1). Il a renoncé à émettre un préavis formel, laissant à la CCC le soin de se prononcer, tout en précisant que la légalité du projet devait être appréciée selon les articles dérogatoires (art. 24c LAT et art. 42 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire – OAT ; RS 700.1) puisqu'il n'était pas certain que le secteur réponde aux critères d'un futur classement en zone de mayens conforme à la nouvelle fiche du plan directeur cantonal (ci-après : PDc) et à la LcAT révisée.

Le 12 décembre suivant, le conseil communal de Z _____, qui régit les anciennes communes de C _____, B _____ et E _____ depuis leur fusion le 1^{er} janvier 2011, a préavisé négativement cette demande, en observant que le dossier était incomplet et en précisant que la couverture en tôle était interdite sur le territoire communal.

Le 28 janvier 2020, la CCC a informé X _____ que le type de revêtement de la toiture, prévu en tôle, n'était pas conforme à l'art. 50 let. b RCCZ, lequel prescrivait que ce revêtement devait être en dalles du pays ou en ardoises artificielles noires ou grises. Elle lui a demandé de se déterminer à ce propos.

L'intéressé a répondu, le 10 février 2020, que cette prescription s'appliquait aux constructions nouvelles et que, conformément à l'art. 60 RCCZ, il importait en l'espèce de maintenir l'aspect extérieur du mayen, qui n'avait pas changé depuis 1959. Il a précisé que la demande d'autorisation ne portait en définitive que sur la partie endommagée de la toiture et ne concernait pas la couverture en tôle ondulée – intacte – qui abritait la partie maçonnée, à l'arrière du mayen. Il a ajouté qu'il convenait de conserver une unité dans la couverture, que la pose d'ardoises artificielles allait alourdir cette construction déjà fragilisée et qu'elle ne correspondait pas à la typologie d'un mayen habitable uniquement à la belle saison. Il a ainsi exposé que la solution consistant à remplacer l'Eternit ondulée (matériau non conseillé à une altitude supérieure à 1000 m) par de la tôle ondulée de même couleur était la meilleure.

Le 16 mars 2020, la CCC a refusé l'autorisation de construire. Elle a d'abord relevé que ce projet ne pouvait pas faire l'objet d'une autorisation ordinaire en vertu de l'art. 22 al. 2 LAT, puisqu'il n'était pas certain que la zone de mayens instituée sous l'ancien droit puisse être maintenue dans ce secteur à l'aune des prescriptions que prévoyait le nouveau droit (LcAT révisée et fiche A.5 du nouveau PDc). Ensuite, elle a considéré que le projet ne pouvait pas être autorisé sur la base de l'art. 24c LAT, car le choix du matériau pour le remplacement de la couverture de la toiture contrevenait à l'art. 50 let. b RCCZ et ne respectait pas l'identité du bâtiment d'origine. Enfin, une autorisation fondée sur l'art. 24 LAT n'entrait non plus pas en ligne de compte, puisque les travaux projetés visaient à améliorer la toiture en utilisant un autre matériau que celui d'origine et ne pouvaient être considérés comme imposés par leur destination.

D. Le 1^{er} mai 2020, X _____, agissant par le truchement d'une mandataire professionnelle, a contesté devant le Conseil d'Etat cette décision qui lui avait été communiquée le 3 avril précédent. Il a d'abord affirmé que le projet pouvait faire l'objet

d'une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 LAT, dès lors que la zone de mayens était en force, qu'elle ne faisait pas l'objet d'un projet de révision et que le projet était conforme aux prescriptions de cette zone, notamment à l'art. 60 let. c ch. 2 RCCZ qui prescrivait de conserver l'identité des constructions existantes. Ensuite, il a soutenu que le projet pouvait aussi être autorisé en vertu de l'art. 24c LAT, puisqu'il consistait à réparer une toiture présentant des fuites d'eau et à remplacer la couverture par un matériau respectant l'identité du bâtiment d'origine.

La CCC a proposé le rejet de ce recours, le 26 mai suivant. Elle a maintenu qu'aucune autorisation de construire ordinaire ne pouvait être délivrée en zone de mayens, car la fiche A5 du PDc n'avait pas été approuvée par le Conseil fédéral. Elle a en outre relevé que l'art. 50 RCCZ faisait partie du paragraphe 5.5 intitulé « Options architecturales, protection des sites » et ne prévoyait pas que des dispositions du même règlement puissent déroger à ces principes généraux. D'ailleurs, l'art. 60 let. c ch. 2 RCCZ énonçait des recommandations et mesures visant à protéger la zone de mayens et non des dérogations aux dispositions générales des art. 48 ss RCCZ.

Le 17 août 2020, X _____ a maintenu son point de vue. Il a notamment remarqué que l'art. 50 RCCZ se trouvait dans le chapitre 5 intitulé « Règlements divers », tandis que l'art. 60 RCCZ faisait partie du chapitre 6 intitulé « Règlement des zones ». Il en a inféré que les prescriptions de l'art. 60 RCCZ, qui visaient spécialement la zone de mayens, pouvaient s'écarter des règles générales du chapitre 5. Il a aussi rappelé que la tôle ondulée était un matériau très proche de l'Eternit dans son aspect, qui était utilisé historiquement pour la couverture des mayens et dont le poids réduit n'allait pas mettre en péril la structure porteuse du bâtiment. L'intéressé a produit à cette occasion, en particulier, des photographies du mayen en question et d'autres constructions existant dans le secteur concerné. Il a relevé que des travaux similaires, voire bien plus importants et discutables, avaient été autorisés ou du moins tolérés par le passé, en violation du principe de l'égalité de traitement.

La CCC a indiqué qu'elle renonçait à dupliquer, le 23 septembre 2020.

Sollicité par l'organe d'instruction du Conseil d'Etat à des fins de renseignement, le SDT a indiqué, le 8 juin 2022, qu'une nouvelle fiche du PDc relative aux mayens était en cours d'élaboration au sein du service, car l'examen de la fiche A.5 auprès de la Confédération était suspendu. Il a relevé que cette nouvelle fiche pourrait être approuvée par le Conseil fédéral à la mi 2024, si le calendrier était respecté.

Le 4 juillet 2022, X _____ a pris acte des informations communiquées par le SDT et observé que celles-ci n'étaient pas pertinentes pour l'issue de la cause, qui devait être tranchée sur la base du droit en vigueur au moment où la CCC avait rendu sa décision.

Le 31 août 2022, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a considéré que le projet contrevenait aux art. 50 let. b et 60 let. c ch. 2.1 RCCZ, dispositions dont le respect répondait à un intérêt public important, à savoir l'intégration des constructions dans le paysage. Il a notamment précisé que les photographies d'autres constructions versées en cause par le requérant n'étaient pas déterminantes, dans la mesure où rien n'indiquait qu'elles concernaient des objets sis en zone de mayens. Il a aussi estimé que l'intérêt privé du requérant à pouvoir choisir librement un type de couverture pour la toiture du mayen n'était pas prépondérant, tout en relevant que l'intéressé pouvait procéder aux réparations nécessaires par des mesures d'entretien ne nécessitant pas d'autorisation de construire (art. 17 al. 1 let. a de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions – OC ; RS/VS 705.100).

E. Le 30 septembre 2022, X _____ a conclu céans, sous suite de frais et de dépens, principalement à l'annulation ou à la réforme de cette décision et à l'octroi de l'autorisation de construire sollicitée, subsidiairement au renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de ses conclusions, le susnommé a d'abord reproché à l'autorité précédente d'avoir appliqué les dispositions du RCCZ alors que celles-ci n'étaient pas conformes à l'art. 32 LcAT et au PDc, droit supérieur qui avait été révisé, était formellement en vigueur au moment où la CCC avait statué et devait prendre le pas sur les dispositions communales. Ensuite, il a rappelé que l'art. 50 let. b RCCZ était une disposition générale qui devait céder le pas à l'art. 60 let. c ch. 2 RCCZ, norme spécialement applicable à la zone de mayens. Il a relevé que le raisonnement inverse défendu par le Conseil d'Etat revenait à imposer à toutes les constructions sises en zone de mayens une toiture en pierres ou en ardoises qui, pour la majorité d'entre elles, ne correspondait pas à celle d'origine, résultat qui était fondamentalement contraire aux dispositions régissant cette zone et prescrivant un maintien de l'aspect d'origine des constructions. En outre, l'intéressé a allégué que la tôle ondulée recouvrait déjà la partie maçonnée du mayen depuis 1959, de sorte qu'il était en droit d'utiliser ce matériau en remplacement de l'Eternit ondulée recouvrant le reste du bâtiment. A cet égard, il a rappelé que les matériaux prescrits par l'art. 50 let. b RCCZ étaient trop lourds pour être supportés par la structure du mayen. Il a ainsi maintenu que la tôle ondulée était la solution qui garantissait le mieux le respect de l'aspect d'origine du mayen et qui s'harmonisait le mieux avec la toiture existante faite

du même matériau. Par ailleurs, X _____ s'est référé aux photographies qu'il avait jointes à son recours administratif pour souligner que de nombreuses constructions sises en zone de mayens ne disposaient pas de toiture conforme à l'art. 50 let. b RCCZ. Il a ainsi invoqué une violation du principe de l'égalité de traitement. Enfin, il a maintenu que le projet pouvait aussi faire l'objet d'une autorisation dérogatoire au sens de l'art. 24c LAT, puisque celui-là consistait à réparer une toiture présentant des fuites d'eau et à remplacer la couverture par un matériau respectant l'identité du bâtiment d'origine. A titre de moyen de preuve, il a sollicité l'édition du dossier complet de la cause, y compris celui de la CCC.

Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, le 9 novembre 2022, et a proposé de rejeter le recours. Il a également produit à cette occasion une lettre du 28 octobre précédent, dans laquelle la CCC indiquait qu'elle renonçait à se déterminer.

Le 17 novembre suivant, le conseil communal de Z _____ a retracé l'historique de ce dossier, sans prendre de conclusions quant au sort du recours de droit administratif.

Cette dernière écriture a été communiquée le lendemain à X _____, qui a laissé échoir sans l'utiliser le délai ouvert pour déposer des observations complémentaires.

A la demande du juge chargé de l'instruction, la mandataire de X _____ a produit céans une procuration signée par Y _____.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). X _____ a signé la demande d'autorisation de construire en tant que requérant. Sa qualité pour recourir contre le prononcé du Conseil d'Etat qui rejette le recours administratif et qui confirme la décision de la CCC refusant sa demande doit être admise. En effet, s'il obtient en définitive le permis qu'il sollicite, celui-ci lui confèrera des droits, attendu que, selon l'art. 40 al. 2 OC, un tel permis est valable non seulement pour le propriétaire du fonds, mais aussi pour le requérant. L'intéressé est donc particulièrement touché par le prononcé du Conseil d'Etat et dispose en outre d'un intérêt digne de protection à en obtenir un contrôle juridictionnel (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA).

En tant que propriétaire du n° xx1, où se trouve le mayen qui fait l'objet du projet de construction, Y _____ est, elle aussi, particulièrement touchée par la décision du Conseil d'Etat. La procuration qu'elle a déposée céans ne change toutefois rien au fait qu'elle n'a pas recouru dans le délai ouvert à cet effet. Quoi qu'il en soit, du moment que la qualité pour recourir de X _____ est admise, celle de la prénommée peut, dans ces circonstances, être laissée indécise.

1.2 Le Conseil d'Etat a déposé céans le dossier de la cause, le 9 novembre 2022 ; la requête des recourants en ce sens est ainsi satisfaite. (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; v. aussi p. ex. ACDP A1 20 205 du 6 mai 2021 consid. 2.1).

2. L'affaire porte sur un refus d'autorisation de construire, dans un secteur que le PAZ affecte à la zone des mayens. Le Conseil d'Etat a confirmé la légalité de ce refus, estimant que le matériau choisi par les recourants pour le remplacement de la couverture de la toiture ne respectait pas les prescriptions du RCCZ.

3.1 Le droit fédéral de l'aménagement du territoire distingue trois grandes catégories de zones, à savoir les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). L'art. 18 al. 1 LAT permet en outre au droit cantonal de prévoir d'autres zones d'affectation.

3.2 En droit valaisan, l'aménagement du territoire communal incombe aux communes (art. 3 al. 1 LcAT), lesquelles établissent dans ce cadre un plan d'affectation des zones (art. 11 LcAT) et définissent les possibilités d'utilisation des différentes zones d'affectation dans un règlement des zones et des constructions (art. 13 LcAT).

L'art. 11 al. 4 LcAT permet la création de zones d'affectation superposées, à condition que les buts de l'aménagement du territoire définis aux art. 1, 3 et 14 ss LAT l'autorisent. L'art. 32a al. 1 LcAT prescrit ainsi que des zones des mayens et de constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage valaisan constituent des zones à protéger superposées à la zone agricole au sens des art. 17 LAT et 39 al. 2 OAT. Ces zones comprennent les périmètres où le paysage et les constructions forment un ensemble digne de protection et dans lesquels le maintien des constructions qui ne sont plus nécessaires à l'agriculture garantit l'aspect du paysage (al. 2). Dans ces zones, les changements d'affectation ainsi que la rénovation, la transformation partielle, l'extension ou la reconstruction de bâtiments et d'installations existants sont autorisés dans la mesure où l'aspect extérieur et la structure architecturale de la construction demeurent pour l'essentiel inchangés et où les travaux sont compatibles avec les

exigences majeures de l'aménagement du territoire ; l'exploitation agricole y est en outre assurée (al. 3).

Cette disposition cantonale se fonde en particulier sur l'art. 39 al. 2 OAT, qui permet aux cantons d'autoriser, au titre de constructions dont l'implantation est imposée par leur destination, les changements d'affectation de constructions existantes, protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage. L'art. 39 al. 2 OAT subordonne cette possibilité au respect de plusieurs conditions cumulatives. Il est ainsi nécessaire que « le paysage et les constructions forment un ensemble digne de protection et qu'ils ont été placés sous protection dans le cadre d'un plan d'affectation » (let. a), que « l'aspect dudit paysage dépend du maintien de ces constructions » (let. b), que « la conservation à long terme de ces constructions ne peut être assurée d'une autre manière » (let. c) et que « le plan directeur cantonal définit les critères permettant de juger si les paysages et les constructions sont dignes de protection » (let. d).

3.3 Les art. 11 al. 4 et 32a LcAT sont entrés en vigueur, le 15 avril 2019, à la suite de l'adoption en 2016 du projet de révision de cette loi, qui a abrogé les art. 27 à 29 traitant jusqu'alors de la matière. Ils consacrent en particulier une clarification du statut auparavant ambigu de la zone de mayens, laquelle doit être clairement considérée non pas comme une zone à bâtir, mais comme une zone à protéger selon l'art. 17 LAT, superposée à la zone agricole. L'art. 32a LcAT révisé en outre les exigences matérielles et de procédure relatives à la zone des mayens de manière à la rendre conforme aux dispositions fédérales, notamment à l'art. 39 al. 2 OAT (cf. Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de révision partielle de la LcAT, 2^e étape *in* : Bulletin des séances du Grand Conseil [BSGC], session ordinaire de décembre 2015, p. 738 ss et 764 s.).

En parallèle, la LC a elle aussi été révisée, en transférant à la CCC la compétence décisionnelle relative aux projets situés en zone de mayens (cf. *supra*, let. B), afin de se conformer au droit fédéral et à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet modifiant la LC *in* : BSGC, session ordinaire de juin 2016, p. 1416 ; Message précité accompagnant le projet de révision partielle de la LcAT *in* : BSGC, session ordinaire de décembre 2015, p. 765 et 767).

En outre, dans le cadre de cette révision, la fiche du PDC relative aux zones des mayens a été entièrement remaniée. Cette matière fait l'objet d'une nouvelle fiche de coordination A.5 « Zones des mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural » adoptée le 8 mars 2018 par le Grand Conseil valaisan. Conformément à l'art. 39 al. 2

let. d OAT, cette fiche pose différentes conditions qui doivent être respectées pour identifier et délimiter une zone de mayens. S'agissant des zones existantes, elle prescrit aux communes de contrôler, lors de la prochaine révision de leur PAZ, si elles sont en conformité avec les critères et conditions à respecter et, si tel n'est pas le cas, de les réaffecter à la zone agricole ou à une autre zone adéquate. La fiche précise que les zones de mayens délimitées sous l'égide de l'ancien droit « restent valides jusqu'à leur réexamen, à condition qu'elles soient en conformité avec les critères et conditions à respecter ». Il convient de relever cependant que l'approbation de cette fiche par la Confédération est en l'état suspendue et que l'Etat du Valais a chargé le SDT d'élaborer une nouvelle fiche topique (cf. lettre du SDT du 8 juin 2022).

4.1 Dans un premier moyen, les recourants critiquent le refus de l'autorisation de construire qu'ils ont sollicitée, en alléguant qu'un tel refus ne peut pas se fonder sur les dispositions du RCCZ puisque celles-ci ne sont pas conformes à l'art. 32a LcAT et au PDc. Selon eux, il convient d'appliquer en l'espèce le droit cantonal qui était formellement en vigueur au moment où la CCC a statué et qui doit prendre le pas sur les dispositions communales.

4.2 Le PAZ et le RCCZ ont été adoptés et homologués en 1998. La zone des mayens fait l'objet de prescriptions spéciales qu'énonce l'art. 60 RCCZ. Celui-ci indique notamment sous sa lettre b que le secteur concerné a été analysé sur la base des art. 27 ss aLcAT et des recommandations du vade-mecum « des mayens à la zone des mayens ». Il s'ensuit que la zone des mayens de C _____ a été délimitée selon les exigences de l'ancien droit cantonal, que la nouvelle entrée en vigueur le 15 avril 2019 a abrogé (cf. *supra*, consid. 3.3).

Les modifications de la LcAT que cette nouvelle a introduites imposent à l'autorité communale de réexaminer son plan d'affectation, en particulier afin de s'assurer que la zone des mayens que celui-ci délimite remplit les exigences que fixe le nouveau droit (cf. marche à suivre pour les communes, selon la fiche A.5 du PDc). En l'état, aucun élément au dossier ne permet d'affirmer que cette zone répond auxdites exigences qui ont été exposées ci-dessus (cf. *supra*, consid. 3.2). Rien n'indique non plus qu'elle respecte les critères et conditions qui ressortent de la fiche A.5 du PDc, dont on ignore, au surplus, s'ils seront repris dans la nouvelle fiche topique en cours d'élaboration. Au vu de ces éléments, la stabilité dont jouissent encore le PAZ et le RCCZ, en tant qu'ils portent sur la zone des mayens, apparaît caduque et leur validité matérielle est douteuse. Dans ce cas particulier – et même si, formellement, la zone des mayens définie par le PAZ et le RCCZ est en force – examiner matériellement la légalité du projet

de construction litigieux à l'aune des prescriptions communales relatives à cette zone (art. 60 RCCZ) apparaît hasardeux. En effet, un tel examen comporterait notamment le risque de légaliser des situations dont il est à prévoir qu'elles seront matériellement critiquables car contraires au droit supérieur en vigueur (art. 39 al. 2 OAT et 32a LcAT).

4.3 En l'espèce, ce risque n'est pas réalisé puisque la décision du Conseil d'Etat confirme le refus de l'autorisation de construire sollicitée par les recourants. Ceux-ci ont cependant raison de se plaindre de ce que cette décision se fonde sur des dispositions du RCCZ dont la validité matérielle est douteuse au regard du droit supérieur et dont l'application au cas d'espèce est ébranlée par les incertitudes relatives au maintien de l'affectation de la parcelle n° xx1 à la zone des mayens. L'argumentation juridique construite par l'autorité précédente afin de motiver sa décision ne peut donc pas être suivie.

Dans ces circonstances particulières, la Cour examinera ci-après si le projet peut faire l'objet d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24c LAT, comme le prétendent les recourants (cf. *infra*, consid. 5). Elle vérifiera ensuite si les prescriptions cantonales relatives à la zone des mayens sont respectées (cf. *infra*, consid. 6). Enfin, elle se prononcera sur l'application des règles générales d'esthétique que prévoit l'art. 50 RCCZ (cf. *infra*, consid. 7).

5.1 L'art. 24c LAT prévoit que, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5).

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à

l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 7.4 ; Rudolf Muggli, *in* : Heinz Aemisegger *et al.* [édit.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, n. 17 ss *ad* art. 24c LAT).

L'art. 42 OAT règle les modifications qui peuvent être apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit. Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (al. 1). La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances (art. 42 al. 3, 1^{ère} phr. OAT).

5.2 A l'examen des prescriptions posées par les art. 24c LAT et 42 OAT, la Cour constate d'abord que, selon les recourants, qui n'ont pas été contredits sur ce point par les autorités cantonales ou communales, le mayen en question a été érigé en 1938, puis agrandi en 1959. Nonobstant sa situation hors de la zone à bâtir, cette construction a donc été érigée, puis transformée conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, de sorte qu'elle peut bénéficier du régime de situation acquise qu'instaurent ces dispositions.

Ensuite, se pose la question de savoir si les travaux litigieux, qui visent à remplacer la partie de la toiture en Eternit ondulée par de la tôle ondulée, respectent pour l'essentiel l'identité du bâtiment d'origine et de ses abords. A cet égard, on relèvera que ces travaux n'entraînent aucun agrandissement à l'intérieur ou à l'extérieur du volume bâti et que les règles impératives prévues à l'art. 42 al. 3 let. a à c OAT sont manifestement respectées. On notera également que le mayen n'a pas été jugé digne de protection par le Service des bâtiments, monuments et archéologie qui n'a, en conséquence, émis aucune prescription à suivre pour les travaux en cause (cf. préavis du 25 octobre 2019). Avec les recourants, la Cour estime que lesdits travaux ne modifieront pas notablement l'identité de ce mayen. En effet, s'il est exact que le toit sera recouvert d'un matériau différent de celui d'origine, son aspect sera en définitive assez similaire, la tôle ondulée reprenant la même forme que l'Eternit. Il n'y a donc pas lieu de censurer le choix de ce matériau différent qui, aux dires des recourants, est mieux adapté que l'Eternit à cette

altitude. De plus, il faut relever que la partie maçonnée du mayen est déjà couverte d'une toiture en tôle ondulée. Le choix de ce matériau pour remplacer la couverture en Eternit apportera ainsi une unité bienvenue à l'aspect de cette toiture, ce qui n'altérera nullement l'apparence générale du mayen. Enfin, la surépaisseur de la nouvelle toiture due au lattage et contre-lattage demeure raisonnable (une dizaine de cm, selon les plans déposés) et ne sera guère perceptible à l'œil.

5.3 Il s'ensuit que les travaux projetés remplissent les réquisits des art. 24c LAT et 42 OAT, de sorte que l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur le droit fédéral est envisageable. Cela signifie que le projet pourrait être autorisé en tant qu'il serait mis en œuvre sur une parcelle affectée (uniquement) à la zone agricole.

6.1 Cela étant, vu que demeure possible un maintien de l'affectation de la parcelle concernée à la zone des mayens telle que définie par le droit cantonal, il y a lieu de s'assurer que le projet ne contrevienne pas d'emblée aux prescriptions topiques.

6.2 Les nouvelles dispositions de la LcAT entrées en vigueur le 15 avril 2019 sont applicables, dès lors que la demande d'autorisation de construire a été déposée postérieurement, le 26 septembre suivant (art. T2-1 LcAT *a contrario*). Il ressort de l'art. 32a al. 3 LcAT que, dans la zone de mayens, « la rénovation, la transformation partielle, l'extension ou la reconstruction de bâtiments et d'installations existants sont autorisés dans la mesure où l'aspect extérieur et la structure architecturale de la construction demeurent pour l'essentiel inchangés et où les travaux sont compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire ; l'exploitation agricole y est en outre assurée ». Ces prescriptions étant similaires à celles qu'énoncent les art. 24c LAT et 42 OAT, il y a lieu de retenir que le projet litigieux les respecte pour les mêmes motifs que ceux exposés au considérant 5.2 ci-dessus.

6.3 La fiche A.5 du PDc qui, en tant qu'instrument de planification et de coordination, s'adresse aux autorités cantonales et communales, énonce avant tout des règles à suivre pour la délimitation de la zone des mayens.

S'agissant de son application formelle au cas d'espèce, il y a lieu de souligner qu'une autorité amenée à statuer sur une demande d'autorisation de construire n'assume pas une tâche relevant strictement de l'aménagement du territoire. En conséquence, dite autorité n'est en principe pas liée par le PDc lorsqu'elle octroie un permis de bâtir ou, au contraire, le refuse (cf. ACDP A1 18 9 du 23 novembre 2018 consid. 5.1, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_28/2019 du 23 décembre 2019 consid. 4). Elle ne peut donc pas refuser d'autoriser un projet de construction conforme à l'affectation de la zone au

motif que celui-ci serait contraire au plan directeur. De même, l'autorité ne peut non plus pas autoriser un projet de construction non conforme au plan d'affectation au motif qu'il respecte le plan directeur (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_397/2015 du 9 août 2016 consid. 3.4). Cela serait contraire au système suisse organisé selon une construction pyramidale (« ordre séquentiel des décisions »), dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique, et reviendrait à donner au plan directeur une fonction qui n'est pas la sienne. En revanche, le contenu du plan directeur entre en considération là où le droit applicable ménage à l'autorité un pouvoir d'appréciation, lui laisse une marge de manœuvre ou exige une pesée de tous les intérêts en présence (cf. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern – Kommentar, vol. II, 4^e éd. 2017, n. 4a *ad* art. 57).

On rappellera en outre que la fiche A.5 n'a pas été approuvée par la Confédération et qu'une nouvelle fiche topique est en cours d'élaboration par le SDT.

Il s'ensuit qu'il n'y a formellement rien à tirer de la fiche A.5 pour la résolution de la présente affaire. La Cour relèvera, au demeurant, que cette fiche mentionne notamment, à titre de principe de coordination : « permettre [...] une réaffectation adaptée et respectueuse de l'aspect originel des constructions existantes » (cf. fiche p. 2). La fiche prescrit aussi aux communes de prévoir dans leurs règlements « les conditions relatives au changement d'affectation des constructions existantes », à savoir notamment que « les transformations architecturales minimales sont autorisées, et les matériaux et techniques utilisés sont typiques de la structure originelle, l'apparence extérieure et la structure architecturale devant pour l'essentiel rester inchangées » (cf. fiche p. 2). Comme on le voit, ces règles s'attachent à préserver l'aspect originel de la construction, à l'instar de ce que prévoient les dispositions fédérales précitées et l'art. 32a al. 3 LcAT.

6.4 Partant, le projet en question est compatible avec les règles que le droit cantonal fixe pour la zone des mayens et ne saurait faire l'objet d'un refus sur cette base.

7.1 Enfin, le Conseil d'Etat retient que le projet n'est pas conforme à l'art. 50 let. b RCCZ et y voit un motif de refus de l'autorisation de construire, ce que les recourants contestent céans.

7.2 Figurant dans un chapitre 5.5 relatif à l'esthétique des bâtiments et à la protection des sites, l'art. 50 RCCZ est intitulé « Toitures, antennes, panneaux solaires, matériaux et couleurs ». Sa lettre b prescrit que la couverture des toitures doit être en « dalles du pays » ou en « ardoises artificielles noires ou grises ».

7.3 De l'avis de la Cour, cette disposition ne permet pas de refuser le projet en cause. En effet, l'art. 50 let. b RCCZ vise à imposer un certain type de couverture pour les toitures des constructions. Ce type de clause a généralement cours pour les nouvelles constructions ou les reconstructions. Lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de rénover un ouvrage érigé de longue date en zone agricole (ou en zone des mayens), le droit fédéral et le droit cantonal attachent une importance primordiale au maintien de l'aspect d'origine de la construction. Or, on a vu qu'en l'occurrence, le projet en cause respecte cette exigence (cf. *supra*, consid. 5 et 6). Imposer ici une couverture en dalles du pays ou en ardoises artificielles reviendrait à changer notablement l'aspect de la construction d'origine, ce qui irait fondamentalement à l'encontre de ce que prescrit le droit supérieur. A cela s'ajoute que des contraintes techniques signalées par les recourants (poids de la toiture) et des aspects esthétiques (toiture non uniforme) s'opposent manifestement à une telle solution. Enfin, le mayen n'a pas été jugé digne de protection par l'organe cantonal spécialisé, de sorte qu'on voit mal quel intérêt particulier justifierait d'imposer sur cet ouvrage une couverture traditionnelle en pierres ou en ardoises.

8. En synthèse, la Cour est d'avis que la décision refusant le permis de bâtir ne repose pas sur un motif pertinent. Dès lors que le projet remplit les conditions d'une autorisation dérogatoire selon l'art. 24c LAT et qu'il ne contrevient pas aux nouvelles prescriptions cantonales relatives à la zone de mayens, il y a lieu de l'autoriser.

9.1 Attendu ce qui précède, le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat est annulée. L'affaire est renvoyée à la CCC pour qu'elle délivre l'autorisation de construire sollicitée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

9.2 Les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA).

9.3 Les recourants, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA), à la charge de l'Etat du Valais. Cette indemnité est fixée de manière globale à 2800 fr. (débours et TVA inclus), pour les deux instances de recours, montant qui tient compte du travail effectué par la mandataire des recourants, lequel a consisté principalement en la rédaction de deux mémoires de recours (10 et 11 pages) et de deux déterminations devant l'autorité précédente, les 17 août 2020 et 4 juillet 2022 (6 et 1 pages ; art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat est annulée. L'affaire est renvoyée à la CCC pour qu'elle délivre l'autorisation de construire sollicitée.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. L'Etat du Valais versera 2800 fr. à Y _____ et à X _____ pour leurs dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Emilie Kalbermatter, avocate à Sion, pour les recourants, à la commune de Z _____, à B _____, au Conseil d'Etat, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial ARE, à Berne.

Sion, le 28 juin 2023.