

A1 19 237

ARRÊT DU 18 AOÛT 2020

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

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

en la cause

COMMUNE DE X _____, recourante, représentée par M^e M _____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et Y _____, tiers
concernée, représentée par M^e N _____

(droit des constructions)

recours de droit administratif contre la décision du 6 novembre 2019

Faits

A. Y _____ est propriétaire de la parcelle n° 13321, plan n° 122 du cadastre communal de X _____, située au lieu-dit « A _____ » et rangée en « zone d'ensemble de valeur (EV) » selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et les articles 109 et 110 du règlement de construction et de zones (ci-après : RCCZ), votés par le conseil général, le 19 juin 1996, homologués par le Conseil d'Etat, les 18 mars, 14 octobre et 28 octobre 1998 et partiellement révisés depuis lors.

Y _____ a déposé, à une date indéterminée, une demande d'autorisation de construire portant sur la démolition d'une grange et la construction d'une villa individuelle en bois/béton avec pompe à chaleur air-eau ainsi qu'un couvert pour une voiture en mitoyenneté sur la parcelle n° 13321.

La publication de ce projet au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2014 n'a suscité aucune opposition.

B. Le 17 juin 2014 (décision expédiée le 18 août 2014), le conseil municipal de X _____ a délivré à Y _____ le permis de construire sollicité, lequel était assorti de différentes conditions et réserves. La condition n° 18 stipulait ceci : « Le rendu des façades, le choix des matériaux et les détails d'exécution des toitures devront être transmises au service de l'édilité avant le début des travaux pour approbation ».

Il ressort de la lecture du plan « Coupe BB » dessiné le 8 avril 2014 par le bureau d'architecture & construction B _____ S.à.r.l, muni du sceau d'approbation communal du 18 août 2014, que l'épaisseur du toit au faite était approximativement identique à celle de la poutre faîtière. Sur le dessin du toit était inscrite la légende suivante : « Tuile béton/Lattage/Contre lattage/Etanchéité/Isolation entre chevron/Pare vapeur/Lamage ».

Le 1^{er} juin 2015, C _____, responsable auprès du Service communal de l'édilité et de l'urbanisme (ci-après : le Service), a constaté (cf. photographie prise le même jour avec son iPhone [cf. dossier communal, p. 18]) que la toiture de la villa de Y _____, réalisée sans consultation préalable du Service, comportait une isolation posée sur la toiture, et non entre les chevrons, de sorte que l'épaisseur finale de la couverture de la villa atteignait pratiquement le double de la hauteur de la panne faîtière.

C. Par pli recommandé du 12 juin 2015, le conseil municipal de X _____ s'est adressé en ces termes à Y _____ :

« Nous nous référons à l'objet cité en marge et vous informons que, suite à une séance sur place avec l'architecte, B _____, le Service de l'édilité et de l'urbanisme a constaté que les détails d'exécution de la toiture n'ont pas fait l'objet d'une approbation par ledit Service, comme l'exige l'adjonction N° 18 de l'autorisation de construire.

De plus, l'isolation du toit a été posée sur la toiture, provoquant ainsi une trop grande épaisseur de celui-ci (en zone d'ensemble de valeur, la Ville de X _____ exige des toits de faible épaisseur, avec l'isolation posée entre ou sous les chevrons).

Nous vous informons également que le Conseil municipal a examiné votre dossier dans sa séance du 9 juin 2015, après avoir requis le préavis de la Commission de l'édilité, conformément aux dispositions réglementaires (art. 20 RCCZ).

A cette occasion, le Conseil municipal exige que la toiture actuelle soit démolie et modifiée, dans un délai de 90 jours dès la notification de cette décision, soit jusqu'au 12 septembre 2015, selon le principe de détail annexé. Les détails de construction devront être soumis au préalable et pour approbation, au Service municipal de l'édilité et de l'urbanisme, conformément à l'adjonction N° 18 de l'autorisation de construire.

En cas d'inobservation du présent ordre dans le délai imparti, la Municipalité fera exécuter ces travaux par substitution, à vos frais, selon l'article 13 RCCZ . »

D. Le 8 juillet 2015, Y _____ a déposé un recours administratif auprès du Conseil d'Etat. Elle a d'abord relevé avoir pris le soin de transformer une vieille grange en respectant l'esthétisme et l'authenticité du secteur, en choisissant en particulier les mêmes matériaux que les bâtiments environnants. Elle a ensuite exposé que pour juger si la toiture de sa villa respectait l'esthétisme, il fallait se référer, comme il n'existait aucune définition qui déterminait l'épaisseur voulue par le conseil municipal, à l'appréciation d'une personne raisonnable. L'autorité devait donc se livrer à une pesée des intérêts, sans oublier que devaient être respectés les principes de l'égalité de traitement et de proportionnalité. Or, une vision locale permettrait de voir qu'il existait, dans un rayon de 50 mètres, d'autres toitures d'une épaisseur similaire. Elle a ajouté que démonter sa toiture ou la réduire impliquait une dépense excessive de plus de 20'000 francs. Elle a enfin fait remarquer que si on pouvait effectivement reprocher à l'architecte du projet de ne pas avoir, préalablement à la construction du toit, soumis les plans au Service (cf. condition n° 18 de l'autorisation de construire), cette informalité aurait pu être sanctionnée d'une simple amende d'ordre.

Dans sa détermination du 15 septembre 2015, le conseil municipal a proposé le rejet du recours sous suite de frais. En premier lieu, il a relevé que la ville appliquait les mêmes règles pour tous les dossiers de transformation ou de remplacement de granges dans les zones EV. Il a ensuite rappelé que le but de la zone EV (cf. article 110 RCCZ) était de maintenir le caractère existant des anciens quartiers et que les constructions nouvelles, les transformations et les reconstructions devaient s'intégrer harmonieusement aux conditions existantes (hauteur, aspect extérieur, forme des toits, choix des matériaux, etc...). Or, la nouvelle « toiture champignon » de Y _____, en raison de son épaisseur conséquente, ne correspondait plus au critère de mise en valeur de la zone qui consistait à intégrer les constructions nouvelles au tissu ancien en respectant la mémoire des bâtiments transformés ou démolis. Le conseil municipal a ensuite expliqué que les règles de construction appliquées en zone EV avaient souvent été évoquées lors des diverses rencontres tenues avec la requérante et le bureau d'architecture et que des solutions d'intégration avec une isolation posée sous ou entre les chevrons étaient parfaitement envisageables. Il a ajouté que si la requérante avait respecté la condition n° 18 de l'autorisation de construire, la ville aurait donné les directives et validé les détails de construction de cette toiture pour qu'elle respecte les exigences en matière de rénovation dans les anciens quartiers (zone EV). La requérante et le bureau d'architecture avaient toutefois pris la liberté de ne pas étudier les détails de la toiture et de le faire valider par le Service, liberté qui se répétait pour les autres gabarits du bâtiment qui ne correspondaient pas à ceux du projet mis à l'enquête. Le conseil municipal a enfin affirmé que la requérante, à qui le permis d'habiter n'était toujours pas octroyé, devait mandater le géomètre officiel pour relever les nouvelles dimensions et qu'à ce jour, les services de la ville n'avaient reçu aucun document de contrôle.

Le 23 février 2016, Y _____ a répliqué en dénonçant un excès d'appréciation de la part du conseil municipal. En effet, l'exigence de soumettre les plans de la toiture avant son installation pouvait de son point de vue être comprise comme secondaire, sans quoi le conseil municipal n'aurait pas délivré l'autorisation de construire. Elle a également maintenu que la construction voisine à la sienne était parfaitement identique et que d'autres toitures dans le quartier avaient la même volumétrie que le toit de sa villa. Elle a encore réitéré son désir de procéder à une vision locale pour « démontrer *de visu* l'arbitraire de la détermination de la Commune de X _____ ». Elle a enfin exposé que les plans mis à l'enquête mentionnaient l'emprise de cette toiture telle qu'elle avait été construite.

Le 29 juin 2016, l'organe d'instruction (SAIC) a estimé qu'une visite des lieux était superflue. Il a ensuite, le 10 août 2017, produit un dossier photographique contenant 5 clichés pris le 8 août 2017 de la « maison de la recourante dans le contexte du vieux village de A _____ » et du « vieux village à proximité ».

E. Par décision du 6 novembre 2019, expédiée le 11, le Conseil d'Etat a admis le recours, a annulé la décision du 9 juin 2015 et a obligé le conseil municipal de X _____ à « délivrer une autorisation de construire réparatoire dans le sens des considérants ». Après avoir cité la teneur des articles 51 al. 1 et 2 de l'ancienne loi du 8 février 1996 sur les constructions (aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss et aOC) ainsi que de 58 al. 2 de l'ancienne ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (aOC ; RO/VS 1996 p. 342 ss), il a exposé qu'indépendamment de la question de l'illicéité avérée du comportement de Y _____, qui avait construit une toiture avec isolation sur toiture en violation du RCCZ et sans avoir respecté la condition n° 18 de l'autorisation de construire, la seule question à résoudre était celle du bien-fondé de l'ordre de remise en état des lieux. Il a poursuivi en exposant que sous l'angle de la proportionnalité, il ressortait des photographies prises sur place que la toiture litigieuse ne constituait pas un corps étranger choquant dans l'environnement bâti du quartier de l'entrée du Vieux-A _____, caractérisé par une très grande hétérogénéité architecturale, notamment au niveau des toitures dont certaines, à proximité immédiate de celle de la villa de Y _____, ont une épaisseur presque identique. Le Conseil d'Etat a ajouté que la nouvelle construction de cette dernière, en bois, présentait des dimensions réduites par rapport à la plupart des bâtisses environnantes et ne choquait pas vraiment dans le contexte du quartier, même avec sa toiture particulièrement épaisse. Le Conseil d'Etat en a déduit qu'il n'existait aucun intérêt public majeur à substituer la toiture litigieuse par une autre, réglementaire, et que l'ordre de remise en état des lieux contrevenait au principe de proportionnalité.

F. Le 12 décembre 2019, le conseil municipal a recouru céans contre ce prononcé, concluant principalement à son annulation et à la confirmation de la décision du 9 juin 2015, subsidiairement à son annulation et au renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais et dépens. Après avoir estimé qu'il convenait d'appliquer le nouveau droit des constructions, le conseil municipal a contesté l'appréciation du Conseil d'Etat selon laquelle l'ordre de remise en état des lieux du 9 juin 2015 contrevenait au principe de proportionnalité. Il a soutenu que vu l'affectation de la parcelle de Y _____ en zone EV, il existait un intérêt public majeur à remplacer la toiture litigieuse par une toiture réglementaire (cf. article 110 RCCZ) pour permettre une

intégration au tissu ancien en respectant la mémoire des bâtiments transformés ou démolis. Il a poursuivi en affirmant qu'il appliquait strictement les mêmes règles de construction dans toutes les zones EV, règles d'ailleurs évoquées à maintes reprises lors des diverses rencontres tenues avec la requérante et le bureau d'architecture. Le conseil municipal a encore considéré que la liberté prise par Y _____ pour sa toiture risquait de se répéter pour les gabarits des autres bâtiments « si bien que la situation deviendrait ingérable et viderait de sa substance » les zones EV. Il a également estimé que des solutions d'intégration avec une isolation posées sous ou entre les chevrons étaient parfaitement envisageables, performantes et incontournables pour maintenir une épaisseur réduite des toitures en zone EV, ce pour un coût de quelque 20'000 fr. qui n'a rien d'excessif dans le domaine de la construction. Le conseil municipal a conclu en rappelant que Y _____ l'avait mis devant le fait accompli.

Le 22 janvier 2020, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours sous suite de frais. Il a relevé que si l'intérêt public de la Ville de X _____ à préserver le tissu ancien de ses quartiers de toute atteinte excessive à son esthétique n'était pas contesté, sa décision ne constituait pas un précédent pouvant légitimer d'autres comportements illicites dans le vieux village de A _____ ou ailleurs sur le territoire communal. Cependant, dans le cas particulier, la toiture litigieuse n'apparaissait pas comme un corps étranger choquant, compte tenu notamment des dimensions modestes de la maison de Y _____ et de l'existence à proximité immédiate d'une toiture de même épaisseur. Le Conseil d'Etat a ajouté que le coût de reconstruction à la charge de Y _____ était prédominant par rapport à l'intérêt de la collectivité et que le coût de 20'000 fr. environ nécessaire pour réaliser une toiture conforme « incluerait bien entendu la déconstruction de la toiture actuelle ainsi que la pose d'échafaudages ».

Dans sa détermination du 3 février 2020, Y _____ a conclu au rejet du recours sous suite de frais et dépens. Elle a d'abord affirmé qu'aucune harmonie en matière de toitures s'imposait dans son quartier, car d'autres constructions avaient une épaisseur quasi identique à la sienne. Elle a ensuite expliqué que si elle comprenait la réaction du conseil municipal, qui pouvait se sentir placé devant le fait accompli, ce dernier devait néanmoins prendre du recul et admettre que la toiture litigieuse n'avait rien de choquant par rapport à d'autres toitures environnantes. En effet, cette toiture n'indisposait pas le promeneur par rapport à la zone EV qu'est le Vieux-A _____, la rénovation globale était réussie et rendait l'environnement bâti plus agréable, les hauteurs étaient respectées et les voisins non dérangés. Y _____ a enfin considéré qu'un coût de 20'000 fr. n'était certes pas excessif par rapport à une construction normale et globale,

mais l'était par rapport à la seule toiture. Ordonner une démolition et une reconstruction était donc disproportionné.

Le 4 février 2020, la Cour de céans a fixé au conseil municipal un délai pour présenter d'éventuelles observations complémentaires. Il n'a toutefois pas fait usage de cette faculté.

Considérant en droit

1.1 Aux termes de l'article 44 alinéa 1 lettre b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), applicable à la procédure de recours de droit administratif par renvoi de l'article 80 alinéa 1 lettre a LPJA, a qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir. Selon l'article 156 alinéa 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo ; RS/VS 175.1), les collectivités de droit public et leurs associations ont qualité pour recourir auprès du Tribunal cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée. D'après la jurisprudence, une commune peut recourir aussi bien lorsque la décision lui porte une atteinte semblable à celle dont pâtirait un particulier que lorsqu'elle est atteinte dans son autonomie en qualité de collectivité défendant ses prérogatives de puissance publique dans les limites de sa juridiction (cf. art. 50 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101]; art. 2 et 3 LCo ; RVJ 2007 p. 64 consid. 1b ; ACDP A1 18 239 du 29 avril 2019 consid. 1.1).

1.2 En l'occurrence, en tant que responsable sur son territoire de l'aménagement local et de la police des constructions (art. 6 let. c LCo), matière où, dans les limites du droit fédéral et cantonal, les collectivités publiques sont autonomes (RVJ 2013 p. 9 consid. 1), la commune de X _____ est habilitée à requérir un contrôle juridictionnel de la décision du Conseil d'Etat. En effet, ce dernier a admis un recours et annulé la décision communale du 9 juin 2015 exigeant la modification ou la démolition de la toiture d'une villa individuelle (projet régi, au plan local, par le RCCZ), au motif que ladite toiture était non conforme à l'autorisation de construire délivrée le 17 juin 2014. Du moment que la commune de X _____ estime que ce prononcé est préjudiciable aux intérêts que la loi l'oblige à promouvoir parce que l'autorité de recours n'a pas fait une application correcte de son RCCZ, cette collectivité a qualité pour contester la décision du Conseil

d'Etat en invoquant une violation de son autonomie. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réalisées (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

2.1 D'ordinaire, un recours doit être jugé selon la loi applicable à la date de la décision attaquée, même si cette loi a été modifiée ou abrogée dans l'intervalle, à moins que la nouvelle ne soit assortie de dispositions transitoires donnant, dans cette hypothèse, priorité au droit nouveau, ou à moins qu'un intérêt public prépondérant n'impose une telle priorité (ATF 141 II 398 consid. 2.4).

Les dispositions transitoires de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100) approuvée le 8 juin 2017 en Grand Conseil, s'inspirent de cette règle générale. L'article T1-1 LC veut, en effet, que cette loi s'applique dès son entrée en vigueur et qu'elle régisse, hormis des exceptions inapplicables ici, toute décision prise après le 1^{er} janvier 2018 (al. 1). La deuxième phrase de l'article T1-1 OC maintient, en revanche, l'application de l'ancien droit aux procédures de recours portant sur une autorisation de bâtir et pendantes au 1^{er} janvier 2018 (RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2).

2.2 La contestation soumise à la Cour de céans se rapporte à une procédure de police des constructions. Il ne s'agit donc pas d'une procédure de recours portant sur une autorisation de construire, au sens de la disposition qui vient d'être citée. Partant, l'exception que prévoit ladite disposition n'est pas réalisée, de sorte que la présente cause devrait en principe, comme le soutient la requérante, être tranchée en application du nouveau droit (ACDP A1 18 225 du 9 mars 2020 consid. 1.1 et 1.2). L'autorité précédente a, quant à elle, fait application de l'ancien droit, sans exposer les raisons de ce choix. On peut se demander si cette solution n'est pas formellement mieux adaptée au cas d'espèce que celle prévue par les dispositions transitoires citées plus haut. En effet, l'affaire portée céans pose la question de savoir si la toiture actuelle de la villa de Y _____ doit, comme exigé dans la décision communale du 9 juin 2015, être démolie ou modifiée. L'ensemble des faits déterminants pour résoudre cette question se sont déroulés sous l'empire de l'ancien droit, de sorte qu'appliquer à cet état de fait des dispositions légales entrées en vigueur plusieurs années plus tard peut soulever des interrogations quant au respect des principes de non-rétroactivité de la loi et de la *lex mitior*.

Toutefois, en l'occurrence, le droit applicable reste sans influence sur l'issue du présent litige, dès lors que, pour la seule question à trancher ici - celle de savoir si l'ordre de remise en état des lieux respecte le principe de proportionnalité -, l'ancien et le nouveau

droit cantonal ont une teneur parfaitement identique (cf. articles 58 al. 2 aOC et 46 al. 3 OC).

3. A titre de moyen de preuve, la recourante a sollicité l'édition du dossier du Conseil d'Etat. Cette démarche ayant été accomplie le 22 janvier 2020, cette requête est satisfaite.

4. Dans un unique grief, la recourante a invoqué une violation du principe de proportionnalité.

4.1.1 Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édiflée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois à ordonner une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132 II 21 consid. 6 ; arrêt du tribunal fédéral 1C_114/2018 du 11 août 2020 consid. 5.1.2). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a).

4.1.2 Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]), la restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne doit pas pouvoir être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 143 I 403 consid. 5.6.3).

4.2 En l'occurrence, la toiture réalisée par Y _____ ne correspond incontestablement pas à l'autorisation de construire délivrée. En effet, son épaisseur (cf. photographies figurant aux pages 18 et 53 verso du dossier du CE) est presque deux fois plus grande que celle ressortant du plan « Coupe BB » muni du sceau d'approbation communal du 18 août 2014 (p. 20 du dossier du CE), le plan en question indiquait bien « Isolation entre chevron » et la condition n° 18 de l'autorisation de construire n'a pas été respectée, les détails d'exécution des toitures n'ayant jamais été transmis au Service

avant le début des travaux. Y _____ a donc placé la recourante devant le fait accompli. De plus, exiger une isolation entre chevrons pour permettre de maintenir une épaisseur réduite des toitures en zone EV ainsi qu'une intégration de la construction nouvelle au tissu ancien en respectant la mémoire des bâtiments transformés ou démolis répond à un intérêt public évident (cf. articles 110 let. a et d RCCZ).

Se pose maintenant la question du bien-fondé de l'ordre de remise en état du 9 juin 2015 sous l'angle du principe de proportionnalité. La Cour de céans partage le constat du Conseil d'Etat selon lequel la toiture litigieuse, même si elle a une certaine épaisseur, ne constitue pas une structure fort imposante brisant de manière abrupte l'harmonie architecturale du quartier de l'entrée du Vieux-A _____. En effet, si l'on se fie aux différentes photographies figurant au dossier (p. 17, 18, 51, 52, 53 et 53 verso du dossier du CE), il est vrai que ce secteur ne se caractérise pas par une très grande hétérogénéité architecturale, notamment au niveau des toitures. En effet, l'on voit clairement sur plusieurs de ces clichés (cf. p. 53 et 53 verso) que quelques bâtisses, dont certaines à proximité immédiate de la villa de la recourante, ont une toiture de construction récente à l'épaisseur presque identique. En outre, la vue du ciel (cf. photographie tirée de Googlemap, p. 51 du dossier) ne permet pas de distinguer une épaisseur choquante, qui se démarque clairement des bâtiments environnants de la zone EV, de la toiture litigieuse. Si cette toiture présente une légère sur-hauteur, cette dernière n'entraîne pas un enlaidissement de cet ancien quartier et l'on ne peut pas affirmer qu'elle le dénature et ne s'y intègre pas harmonieusement. Il faut d'ailleurs relever que le RCCZ ne fixe pas, s'agissant de la hauteur d'une nouvelle toiture en zone EV, une dimension maximale précise, ni ne traite de la question de l'emplacement de l'isolation (sous, entre ou sur les chevrons). En outre, la nouvelle toiture de Y _____ est en bois et présente des dimensions réduites - si l'on considère la villa dans son ensemble (p. 53 du dossier), et non pas seulement depuis sa façade arrière (p. 53 verso) - par rapport à la plupart des bâtisses environnantes. S'ajoute à cela, d'une part que la divergence entre l'épaisseur ressortant du plan approuvé le 18 août 2014 et celle de la construction actuelle n'est pas si considérable, d'autre part qu'ordonner la démolition ou la réduction de la toiture impliquerait une dépense de 20'000 fr. environ, montant qui n'a rien de négligeable et qui constitue un inconvénient financier important pour Y _____.

En définitive, le Conseil d'Etat pouvait considérer, sans violer le droit, que l'intérêt privé de Y _____ l'emportait et que l'ordre de remise en état du 9 juin 2015 n'était pas proportionné. Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

5. Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.1 Le sort du litige commande de ne pas percevoir de frais (art. 89 al. 1 *a contrario* et 4 LPJA). Y _____, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion dans ce sens, a droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA). La recourante supporte par contre ses frais d'intervention.

6.2 En l'occurrence, le travail réalisé par l'avocat de Y _____ a consisté principalement en la rédaction de la brève détermination du 3 février 2020. Cette activité limitée justifie de ramener les honoraires au-dessous du montant minimum de 1100 fr. prévu par le tarif (article 29 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]). Par conséquent, il semble équitable de fixer les dépens, en l'absence de décompte LTar, à 800 fr. (débours et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 LTar). La commune de X _____ versera donc à ce titre 800 fr. à Y _____.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais sont remis.
3. La Commune de X _____ versera à Y _____ 800 fr. à titre de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour la recourante, à Maître N _____, pour Y _____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 18 août 2020