

A1 24 89

ARRET DU 25 JUIN 2025

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

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges ; Ferdinand Vanay, greffier ;

en la cause

W _____ **SA**, de siège à A _____, recourante, représentée par Maître Emmanuel Crettaz, avocat à Sierre,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE X** _____, autre autorité, représentée par Maître Frédéric Pitteloud, avocat à Sion, et **Y** _____ et **Z** _____, tiers concernés, représentés par Maître Jean-Paul Salamin, avocat à Sierre.

(police des constructions ; ordre de remise en état des lieux)

recours de droit administratif contre la décision du 28 février 2024

Faits

A. La parcelle n° xxx, folio n° yyy, du cadastre communal de X _____ (A _____) se situe au lieu dit « B _____ », dans le village de A _____. Ce bien-fonds d'environ 400 m² en bordure de la route menant à A _____ est colloqué en zone d'habitations individuelles 0.30, selon le plan d'affectation des zones de l'ancienne commune de A _____ et l'art. 51 du règlement des constructions et des zones de cette commune (ci-après : RCCZ), adoptés le 26 janvier 1999 par l'assemblée primaire de A _____ et homologués par le Conseil d'Etat les 19 janvier 2000 et 14 août 2002.

Le n° xxx supporte un chalet d'habitation. En 2005, les propriétaires de l'époque ont été autorisés par l'ancienne commune de A _____ à construire un réduit adossé à la façade arrière du chalet (orientée à l'est), sans accès direct à l'intérieur de l'habitation. Cette annexe destinée au rangement de matériel, aménagée sur un demi-niveau entre les niveaux du rez-de-chaussée et de l'étage, était fermée par des façades latérales au nord et au sud ; elle était délimitée, à l'est, par le mur de soutènement érigé au contrebas de la parcelle voisine n° xxx1, copropriété de Y _____ et Z _____. Ceux-ci avaient en effet formellement consenti à la réalisation, en limite de leur propriété, de ce réduit dont la toiture en tôle était rattachée au couronnement du mur de soutènement.

B. Le 15 janvier 2019, le Conseil communal de X _____ a délivré à W _____ SA, propriétaire du n° xxx, une autorisation de construire portant sur l'agrandissement du chalet précité. Selon les plans autorisés, il était prévu de créer un nouveau volume (« vestiaire » ; env. 2 m 10 par 2 m 80) au nord-ouest du bâtiment existant, dans le prolongement de la pièce « bureau ».

Le chantier a débuté en février ou en mars 2019 et, quelques semaines plus tard, Y _____ et Z _____ se sont plaints auprès de l'autorité communale de la réalisation de travaux non autorisés sur leur bien-fonds. Lors d'une séance sur place, le 9 avril 2019, il a été constaté que l'annexe existante côté est avait été intégralement démolie (à l'exception de la toiture), que le sol avait été excavé à cet emplacement sur une profondeur d'environ 1 m00 à 1 m 50 et qu'un mur en béton armé avait été réalisé au pied du mur de soutènement existant. Ces travaux n'étant pas couverts par le permis qui avait été délivré, l'autorité communale a prononcé, le 16 avril suivant, un ordre d'arrêt immédiat des travaux pour exécution non conforme, avec la possibilité de déposer une demande de modification de l'autorisation de construire obtenue.

W _____ SA a derechef déposé une telle demande, qui a été mise à l'enquête publique par publication au Bulletin officiel (B. O.) n° xx du xx.xx 2019 (p. xx1) et a suscité l'opposition de Y _____ et Z _____, le xx.xx1 suivant. Selon les plans déposés à cette occasion, il était prévu d'aménager une cuisine et une douche à l'emplacement de l'annexe démolie, le terrain étant excavé sur une profondeur d'environ 1 m 25 à cet endroit afin de le mettre au même niveau que le rez-de-chaussée. En outre, dans un nouveau volume à l'angle nord-est du chalet, accolé à l'annexe, il était envisagé de construire une cave reliée à la pièce « bureau » citée plus haut. Ces nouveaux aménagements étaient fermés à l'est par un mur qui s'adossait au mur de soutènement existant.

En dépit de l'ordre d'arrêt des travaux, ceux-ci se sont poursuivis et les aménagements précités ont été réalisés durant l'été 2019.

Après avoir entendu les parties, le Conseil communal a décidé, le 14 janvier 2020, de refuser l'autorisation de construire. Il a estimé que, compte tenu du degré de la violation des dispositions légales, ces travaux ne pouvaient pas être régularisés et que l'intérêt public au rétablissement de l'état conforme au droit primait.

Le 18 août 2021, cette décision a été confirmée par le Conseil d'Etat, qui a rejeté les deux recours déposés respectivement par W _____ SA et par Y _____ et Z _____.

Dans un arrêt du 18 mai 2022, la Cour de céans a rejeté le recours que W _____ SA avait formé contre ce prononcé cantonal (ACDP A1 21 198). En particulier, elle a retenu que cette société n'avait pas établi être propriétaire du mur de soutènement qui était érigé en très grande partie sur le n° xxx1 de Y _____ et Z _____. Elle a aussi souligné que ceux-ci n'avaient pas donné leur aval pour l'exécution de travaux sur leur propriété. Il s'ensuivait que les réalisations empiétant sur le n° xxx1 ne pouvaient pas être régularisées (consid. 2.3). En outre, l'intérêt de W _____ SA à bénéficier d'une autorisation de construire pour ces travaux devait céder le pas à ceux de la collectivité publique et des intimés (consid. 3).

Cet arrêt est entré en force, faute d'avoir été contesté par un recours.

C. Le 7 juillet 2022, W _____ SA a demandé à l'autorité communale de renoncer à la remise en état des lieux, pour des motifs de proportionnalité. Elle invoquait les frais élevés que cette mesure entraînerait ainsi que l'absence d'augmentation de la surface

habitable du chalet, puisque les travaux réalisés avaient porté sur l'annexe déjà construite.

Le 4 octobre suivant, le Conseil communal a indiqué à W _____ SA que l'ACDP A1 21 198 était en force et qu'en conséquence, elle devait remettre les lieux en état (démolition de l'annexe) dans un délai de trente jours.

D. Le 4 novembre 2022, W _____ SA a contesté cette décision devant le Conseil d'Etat. Elle a allégué que la remise en état des lieux lui causerait un préjudice financier important, dès lors que les frais de remise en état s'élevaient à plus de 300'000 fr., sans compter l'investissement mis pour la transformation de l'annexe. Elle a affirmé que le maintien de l'ouvrage tel que réalisé ne lèserait aucun intérêt public, les travaux en cause ayant été effectués sur sa parcelle sise en zone constructible et les dérogations aux règles légales étant mineures. A la suivre, l'ordre de démolition était totalement disproportionné, une mesure moins incisive – telle qu'une amende – étant à même d'atteindre le but visant au respect de la loi. W _____ SA a par ailleurs invoqué sa bonne foi.

Cette société a requis la suspension de la procédure de recours administratif, le 11 janvier 2023, au motif que les parties avaient ouvert des pourparlers transactionnels.

Le 6 avril suivant, l'exécutif communal a informé l'organe d'instruction du Conseil d'Etat que ces pourparlers avaient échoué et a proposé de rejeter le recours. En particulier, elle a rappelé que les travaux réalisés sans autorisation empiétaient sur la parcelle de Y _____ et Z _____, de sorte qu'ils contrevenaient massivement au droit. Elle a ajouté que W _____ SA se prévalait en vain de sa bonne foi, puisqu'elle s'était écartée sciemment de l'autorisation de construire qui lui avait été délivrée et avait poursuivi les travaux alors qu'un ordre d'arrêt immédiat lui avait été notifié.

Le lendemain, W _____ SA a elle aussi requis la reprise de la procédure ; le 23 août 2023, elle a contesté les arguments formulés par l'autorité communale dans sa réponse précitée et a maintenu son point de vue.

Après l'échec de nouveaux pourparlers, Y _____ et Z _____ ont conclu au rejet du recours, le 27 novembre 2023.

Le Conseil d'Etat a rejeté le recours, le 28 février 2024. Il a estimé que W _____ SA invoquait en vain sa bonne foi, dès lors qu'elle ne pouvait pas ignorer qu'elle entreprenait sans droit des travaux soumis à autorisation et en violation de l'ordre d'arrêt

qui lui avait été notifié. Il a en outre retenu que l'ordre de remise en état des lieux était conforme au principe de la proportionnalité, les intérêts de Y _____ et de Z _____ ainsi que ceux de la collectivité publique étant prépondérants et ne permettant pas le maintien de la construction en l'état.

E.a Le 17 avril 2024, W _____ SA a conclu céans, sous suite de frais et de dépens, principalement à l'annulation pure et simple de cette décision, subsidiairement à son annulation et au renvoi de l'affaire devant le Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

A l'appui de ces conclusions, elle a d'abord invoqué une violation de son droit d'être entendue, reprochant au Conseil d'Etat de ne pas avoir examiné ses offres de preuve. Ensuite, elle a soutenu que l'autorité précédente avait établi les faits de manière inexacte. A ce sujet, l'intéressée a affirmé qu'il était erroné de retenir, d'une part, que les travaux litigieux avaient été réalisés en partie sur le fonds voisin et, d'autre part, que ceux-ci avaient créé une situation dangereuse affectant la stabilité du mur de soutènement. Selon elle, ces éléments de fait retenus par le Conseil d'Etat dans sa décision ne correspondaient pas à la réalité. W _____ SA s'est référée à cet égard à l'avis d'un bureau d'ingénieurs du 3 avril 2024, qu'elle joignait à son mémoire. Enfin, elle a maintenu que l'ordre de remise en état était contraire au principe de la proportionnalité, rappelant que, selon un décompte estimatif qu'elle avait déjà déposé, le coût des travaux de remise en état s'éleverait à quelque 300'000 fr. et qu'une mesure moins incisive – telle qu'une amende – était apte à atteindre le but visé.

A titre de moyens de preuve, l'intéressée a proposé l'édition du dossier de la cause, une inspection des lieux et l'interrogatoire des parties. Elle a en outre requis la mise en œuvre d'expertises judiciaires visant, respectivement, à établir que l'annexe réalisée se trouve intégralement sur le n° xxx, à déterminer les coûts de la remise en état des lieux, à démontrer que les travaux réalisés ne mettent pas en danger la stabilité du mur de soutènement et à évaluer les risques et les possibilités concrètes liés à une démolition de l'annexe. Elle a joint à son mémoire les copies d'une quinzaine de pièces qui, mis à part l'avis technique précité, figuraient déjà au dossier.

E.b Le 1^{er} mai 2024, le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause et a proposé de rejeter le recours.

Le 12 juin suivant, le Conseil communal de X _____ a indiqué vouloir reconsidérer sa décision du 4 octobre 2022, en renonçant à la remise en état des lieux et en infligeant à W _____ SA une amende de 20'000 francs. En particulier, il a observé que

l'agrandissement illicite reposait sur le mur soutenant la parcelle de Y _____ et de Z _____ de la même manière que l'ancienne annexe, pour laquelle ceux-ci avaient donné leur accord. Il a relevé également que l'agrandissement possédait le même gabarit que la construction initiale et ne provoquait aucune nuisance visuelle supplémentaire pour les susnommés. Enfin, il a remarqué que, selon l'avis du bureau d'ingénieurs joint au recours, le mur de soutènement n'avait subi aucune déformation à la suite des travaux réalisés et ceux-ci ne nuisaient pas à la stabilité de ce mur.

Dans une « détermination spontanée » du 17 juin 2024, Y _____ et Z _____ ont conclu au rejet du recours, sous suite de frais et de dépens qu'ils chiffraient à 3000 francs. Ils ont en outre soutenu que l'autorité communale ne pouvait plus modifier sa décision initiale, en vertu de l'effet dévolutif du recours administratif et du prononcé que le Conseil d'Etat avait rendu dans cette affaire. Ils ont relevé qu'au demeurant, il ne se justifiait nullement de renoncer à la remise en état des lieux, non seulement parce que les travaux réalisés sans autorisation contrevenaient à des règles importantes sur la distance à la limite, mais aussi parce que W _____ SA avait mis l'autorité communale devant le fait accompli.

W _____ SA a répliqué, le 25 juin suivant, en maintenant ses conclusions et en arguant que l'écriture de Y _____ et Z _____ était irrecevable car ceux-ci s'étaient, dans un premier temps, abstenus de toute détermination sur le recours. Elle a en outre relevé que le Conseil communal avait décidé de reconsidérer sa décision, compte tenu notamment de l'avis technique du 3 avril 2024 joint à son recours. A la suivre, la juridiction de céans et le Conseil d'Etat devaient prendre acte de cette reconsidération, en vertu de l'autonomie et du large pouvoir d'appréciation reconnus à l'autorité communale dans le domaine du droit public des constructions.

La procédure a été suspendue, dès le 12 septembre 2024, à la demande du Conseil communal qui indiquait que des discussions exploratoires étaient en cours, requête à laquelle aucune des parties ne s'est opposée. Cette suspension a été prolongée, les 11 décembre 2024 et 7 février 2025.

Le 7 avril suivant, à l'issue du délai fixé à l'autorité communale pour fournir des informations quant à l'issue des pourparlers, celle-là a indiqué que les parties n'étaient pas parvenues à un accord. Elle a précisé qu'elle ne pouvait pas reconsidérer sa décision à ce stade de la procédure et a dès lors invité la Cour de céans à statuer sur la base du dossier.

Deux jours plus tard, W _____ SA a rappelé qu'il convenait d'interpeler le Conseil d'Etat afin que celui-ci prenne acte de la reconsidération de l'autorité communale et qu'il se détermine à cet égard.

Le 15 avril 2025, le juge chargé de l'instruction a indiqué que la suspension de la cause n'était plus justifiée et a communiqué l'écriture précitée de W _____ SA aux autorités précédentes et à Y _____ et Z _____, pour information. Il a en outre estimé qu'il ne se justifiait pas d'interpeler le Conseil d'Etat au sujet de la reconsidération que l'autorité communale avait qualifiée de « simple détermination » dans sa lettre du 7 avril 2025.

Considérant en droit

1.

1.1 Aux termes des art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal quiconque est atteint par la décision litigieuse et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La qualité pour recourir s'analyse à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'art. 89 LTF, le droit cantonal n'ayant en l'occurrence pas une portée plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1, cité p. ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C_418/2024 du 6 février 2025 consid. 2.1).

W _____ SA est particulièrement touchée par le prononcé du Conseil d'Etat qui rejette son recours administratif et qui confirme l'ordre de remise en état des lieux qui lui a été adressé. Elle dispose d'un intérêt digne de protection à contester cécans la légalité de cette décision cantonale. Partant, elle a qualité pour recourir.

1.2 Le recours de droit administratif respecte les autres exigences de forme (cf. art. 72, 78 let. a, 79a let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2. L'affaire porte sur une décision du Conseil d'Etat qui confirme la légalité d'un ordre de remise en état des lieux notifié à la recourante par le Conseil communal de X _____. La Cour examinera tout d'abord quelles conséquences formelles l'intention communiquée par l'autorité communale de reconsidérer sa décision pourrait avoir sur la procédure de recours cécans (cf. *infra*, consid. 3). Ensuite, elle se penchera

sur les offres de preuve présentées par la recourante (cf. *infra*, consid. 4), puis sur les différents griefs invoqués par celle-ci (cf. *infra*, consid. 5 et 6).

3.

3.1 Le 12 juin 2024, le Conseil communal de X _____ a déposé cénans une détermination dans laquelle il indiquait vouloir reconsidérer sa décision du 4 octobre 2022, en renonçant à la remise en état des lieux et en infligeant à W _____ SA une amende de 20'000 francs.

Cinq jour plus tard, Y _____ et Z _____ ont soutenu que l'autorité communale ne pouvait plus modifier sa décision initiale, en vertu de l'effet dévolutif du recours administratif et du prononcé que le Conseil d'Etat avait rendu dans cette affaire. Le Conseil communal a indiqué en définitive qu'il partageait ce point de vue, le 7 avril 2025.

Quant à la recourante, elle a affirmé qu'il fallait prendre acte de cette reconsidération voulue par l'autorité communale et interpeler le Conseil d'Etat à ce sujet.

3.2 En vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat s'est substituée de plein droit à celle de l'autorité communale (art. 47 et 60 LPJA). Il s'ensuit que celle-ci perd en principe la compétence de révoquer ou de modifier sa décision (art. 32 LPJA), tant qu'est ouverte une procédure de recours de droit administratif visant la décision rendue par le Conseil d'Etat (modification *lite pendente* ; v. à ce sujet ATF 130 V 138 consid. 4.2 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011, p. 812). Si, alors que l'affaire est pendante devant la juridiction de cénans, la collectivité locale estime devoir modifier son point de vue, elle ne peut le faire valoir qu'en se déterminant dans cette procédure et en y formulant les conclusions qui s'imposent selon elle (cf. dans le même sens, ACDP A1 24 86 du 11 juin 2024 consid. 3.3.4 et les réf. cit.). L'art. 57 LPJA, intitulé « Nouvelle décision » et applicable également en procédure de recours devant la juridiction de cénans (par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. d LPJA), ne contredit pas ce raisonnement dans la mesure où, à ce stade procédural, il habilite le Conseil d'Etat (et non l'autorité communale) à revoir sa décision *lite pendente* (dans le même sens, ACDP précité consid. 3.3.1).

3.3 En l'occurrence, on relèvera d'emblée que le Conseil communal n'a pas formellement reconsidéré sa décision de remise en état, ne faisant à cet égard, dans sa détermination du 12 juin 2024, qu'une déclaration d'intention. Comme elle le reconnaît à juste titre dans sa lettre du 7 juin 2025 – suivant en cela l'avis qu'exprimaient précédemment Y _____ et Z _____ dans leur réplique – l'effet dévolutif du recours administratif et la décision déjà rendue par le Conseil d'Etat dans cette affaire

l'empêchaient de rendre une nouvelle décision en lieu et place de celle du 4 octobre 2022.

Partant, l'information donnée par le Conseil communal quant à une reconsidération de sa décision de remise en état n'a pas d'influence sur le sort de la présente procédure de recours. Elle laisse intacte la décision du Conseil d'Etat, qui s'est substituée à celle précitée et dont la légalité doit être examinée cénans à l'aune des griefs que formule la recourante.

4.

4.1 La jurisprudence a déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. le droit des parties d'être informées et de s'exprimer sur les éléments pertinents du litige avant qu'une décision touchant leur situation juridique soit prise, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et les réf. cit.). Le droit des parties de participer à la procédure probatoire et de présenter des moyens de preuve est en outre prévu par le droit cantonal (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

La prise en considération de moyens de preuve suppose que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc 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 lorsqu'elle 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 147 IV 534 consid. 2.5.1 et les réf. cit.).

4.2 A titre de moyen de preuve, la recourante requiert tout d'abord l'édition du dossier de la cause. Cette demande est satisfaite, puisque le Conseil d'Etat a déposé cénans ce dossier, le 1^{er} mai 2024.

4.3 Ensuite, la recourante propose l'interrogatoire des parties, afin de prouver son intention, en 2019, d'agrandir son chalet (cf. mémoire de recours p. 2). Ce fait n'est cependant pas contesté, de sorte qu'on peut renoncer à mettre en œuvre ce moyen de preuve, étant précisé que le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend pas le droit absolu d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_342/2024 du 3 décembre 2024 consid. 3.1 ; ACDP A1 23 179 du 28 août 2024 consid. 3.2). Au demeurant, on rappellera que les parties ont pu faire valoir

céans par écrit tous les faits et arguments qu'ils jugeaient pertinents. On ne discerne dès lors pas, en tout état de cause, ce que l'administration de ce moyen permettrait d'obtenir de plus.

4.4 La recourante propose encore une inspection des lieux. La Cour renonce toutefois à administrer ce moyen, celui-ci apparaissant superflu puisque le litige porté céans peut être tranché sur la base du dossier déposé par l'autorité précédente. En particulier, ce dossier comprend des photographies qui permettent de se représenter les lieux ainsi que les travaux qui ont été réalisés (cf. p. ex., dans une affaire valaisanne, arrêt du Tribunal fédéral 1C_670/2024 du 23 avril 2025 consid. 3).

4.5 Enfin, l'intéressée demande la mise en œuvre d'expertises judiciaires.

4.5.1 Le premier élément de fait qu'elle souhaite faire établir par ce biais concerne l'emplacement de l'annexe et, plus particulièrement, la question de savoir si cet ouvrage empiète ou non sur la propriété voisine de Y _____ et Z _____.

Cette offre de preuve n'apparaît pas nécessaire à la résolution de l'affaire, les faits pertinents pouvant être établis sur la base du dossier. En effet, le dossier communal comporte un plan de géomètre daté du 26 février 2020 qui établit déjà l'emplacement des limites et de l'ouvrage litigieux, avec une marge de tolérance de 10 cm. On y voit que le mur de soutènement (délimité en rouge sur ce plan) se situe pour l'essentiel sur la parcelle de Y _____ et Z _____, seuls quelques centimètres de l'ouvrage étant sur celle de la recourante. Si l'on peut considérer sur cette base que l'annexe en tant que telle n'empiète vraisemblablement pas sur le n° xxx1, il est en revanche établi que W _____ SA a fait réaliser d'imposants travaux de soubassement sous la semelle du mur de soutènement. Les photographies au dossier communal montrent en effet, au niveau de l'annexe excavée, un mur en béton armé courant tout le long du mur de soutènement. Or, ces travaux de gros-œuvre rendus nécessaires par l'abaissement du niveau de l'annexe ont été manifestement exécutés sur la propriété de Y _____ et Z _____.

4.5.2 La recourante requiert en outre une expertise afin de déterminer les coûts de la remise en état des lieux.

Comme on le verra ci-après (cf. *infra*, consid. 6.3.3), le coût des travaux de remise en état des lieux n'apparaît pas décisif dans le cas particulier. Il s'ensuit que cette demande d'expertise ne sera pas administrée.

4.5.3 Enfin, la recourante souhaite démontrer par expertise que les travaux réalisés ne mettent pas en danger la stabilité du mur de soutènement et évaluer les risques et les possibilités concrètes liés à une démolition de l'annexe.

La question de savoir si les travaux réalisés mettent en danger la stabilité du mur de soutènement peut être résolue sur la base du dossier, en particulier sur l'avis du bureau d'ingénieurs C _____ SA du 3 avril 2024 (cf. *infra*, consid. 6.2). Il est dès lors superflu de diligenter une expertise sur ce point.

S'agissant de l'évaluation des risques et des possibilités concrètes liés à une démolition de l'annexe, une expertise ne se justifie non plus pas au stade de la présente procédure (cf. *infra*, consid. 6.3.4.2).

5.

5.1 Dans un premier grief, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche au Conseil d'Etat de n'avoir pas examiné les offres de preuve qu'elle avait pourtant formulées devant lui.

5.2 Il est exact que la décision de l'exécutif cantonal est muette sur ce point, alors que la recourante avait explicitement requis l'administration de moyens de preuve tant dans son mémoire de recours du 4 novembre 2022 (édition du dossier communal, interrogatoire des parties) que dans sa réplique du 23 août 2023 (inspection des lieux, mise en œuvre d'une expertise au sujet du coût de la remise en état des lieux). Céans, le Conseil d'Etat ne s'est non plus pas déterminé sur ce grief.

Certes, on peut déduire du sort réservé au recours administratif le rejet implicite des offres de preuve, à l'exception de la demande d'édition du dossier communal qui avait été satisfaite par le dépôt dudit dossier. Toutefois, dans le cas particulier, l'autorité précédente aurait dû exposer explicitement les raisons pour lesquelles elle considérait que les moyens de preuve proposés devaient être rejetés. En effet, ceux-ci se distinguaient nettement les uns des autres de par leur nature (interrogatoire des parties, inspection des lieux, mise en œuvre d'une expertise), ce qui impliquait pour dite autorité qu'elle indique, au moins brièvement, pourquoi l'administration de chacun d'eux n'était pas pertinente pour trancher l'affaire, ce qui n'allait pas de soi. En outre, ces raisons ne se déduisaient pas de la décision attaquée, de sorte que la recourante ne pouvait pas comprendre – et, le cas échéant, contester céans – les motifs de ce rejet. L'intéressée se plaint dès lors à bon droit d'une violation de son droit à la preuve (cf. *supra*, consid. 4.1).

5.3 Une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 145 I 167 consid. 4.4). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 147 IV 340 consid. 4.11.3 et 142 II 218 consid. 2.8.1). Par ailleurs, le droit d'être entendu n'est pas une fin en soi. Il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée (ATF 143 IV 380 consid. 1.4.1).

5.4 En l'espèce, la violation du droit d'être entendu a pu être réparée céans. En effet, la recourante a requis de la Cour l'administration des mêmes moyens de preuve, requête qui a été traitée au considérant 4 ci-dessus. Dès lors, un nouveau renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour qu'il se prononce sur ces moyens ne se justifie pas.

Le cas échéant, le prononcé sur les frais et dépens tiendra compte du fait que cette informalité a causé des frais inutiles à la recourante, qui s'est plainte à bon droit du non-respect par l'autorité attaquée des garanties de procédure que lui conférait la loi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_123/2023 du 14 octobre 2024 consid. 14.2 et les réf. cit. ; GANI, *in* Bouchat/Favre/Largey/Wyler [éd.], Procédure administrative, territoire, patrimoine et autres horizons – Mélanges en l'honneur du Professeur Benoît Bovay, 2024, p. 61 ss).

6. Sur le fond, la recourante conteste la légalité de l'ordre de remise en état des lieux, formulant à ce sujet plusieurs critiques.

6.1 Aux termes de l'art. 57 LC, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire l'autorité compétente fixe un délai convenable au perturbateur (par situation et/ou par comportement) pour se déterminer sur les travaux exécutés (al. 1). Si une régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'autorité impartit un délai convenable pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de la régularisation des travaux effectués (al. 2 *ab initio*). Dans le cas contraire, l'autorité compétente rend une décision de remise en état des lieux conforme au droit. Cette décision doit indiquer la

mesure exacte à prendre pour rétablir une situation conforme au droit, le délai d'exécution, la menace d'exécution d'office en cas de non-respect de la mesure ordonnée et les voies de recours (al. 3).

Les autorités de police des constructions ordonnent la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux ou lorsque des dispositions en matière de construction ou des conditions et charges ne sont pas respectées. Elles tiennent compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi (art. 46 al. 2 OC).

6.2 Afin de s'opposer à l'ordre de remise en état confirmé par le Conseil d'Etat, la recourante reproche d'abord à cette autorité d'avoir établi les faits de manière inexacte. Selon elle, il est erroné de retenir, d'une part, que les travaux litigieux ont été réalisés en partie sur le fonds voisin et, d'autre part, que ceux-ci ont créé une situation dangereuse affectant la stabilité du mur de soutènement. A la suivre, ces éléments de fait admis par le Conseil d'Etat dans sa décision ne correspondent pas à la réalité.

Vu ce qui a été dit au considérant 4.5.1 ci-dessus, le Conseil d'Etat a retenu à bon droit que les travaux litigieux avaient été réalisés partiellement sur le terrain d'autrui. C'est en particulier le cas des travaux de bétonnage sous la semelle du mur de soutènement, dont on a vu qu'il se trouvait pour l'essentiel sur la propriété de Y _____ et Z _____. Partant, bien que l'on puisse suivre la recourante lorsqu'elle affirme que l'annexe en tant que telle a été reconstruite intégralement sur sa parcelle, on ne peut en revanche pas considérer que les travaux de bétonnage rendus nécessaires par l'excavation du niveau de l'annexe l'ont été également. Sur ce point, le grief reprochant un établissement des faits inexact est infondé et doit être rejeté.

Quant à la création d'une situation dangereuse affectant la stabilité du mur de soutènement, on peut effectivement l'écarter. L'avis du bureau d'ingénieurs C _____ SA du 3 avril 2024, joint au mémoire de recours de droit administratif, indique notamment qu'aucune déformation du mur existant n'a été constatée, que ce soit au cours des travaux ou depuis leur achèvement. Il précise aussi explicitement que « la construction actuelle ne met pas en danger la stabilité du mur de soutènement. Au contraire, cette dernière, liée au mur, serait plutôt de nature à le stabiliser (effet de contreforts des façades latérales de l'annexe) ». Ni les autorités précédentes, ni Y _____ et Z _____ n'ont amené d'éléments qui mettraient en doute ces allégations crédibles. Il y a donc lieu de revenir sur l'appréciation portée au considérant 3.3 de l'ACDP A1 21 198 qui retenait, à défaut de preuve contraire, que les travaux entrepris par la recourante compromettaient la stabilité de la parcelle voisine, créant ainsi

une situation dangereuse. Il s'ensuit que la référence à cette partie de l'ACDP A1 21 198, telle que figurant dans la décision attaquée (p. 3 *in fine*), n'est pas pertinente. Contrairement à ce que soutient la recourante, cela ne signifie toutefois pas encore que l'ordre de remise en état des lieux est injustifié et que la décision attaquée doit être annulée.

6.3 Ces points ayant été éclaircis, il convient d'examiner la conformité de cet ordre de remise en état des lieux au principe de la proportionnalité.

6.3.1 Celui-ci, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 149 I 49 consid. 5.1 et les arrêts cités).

Un ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. Dans le cadre du principe de la proportionnalité au sens étroit, l'autorité peut renoncer à 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). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci 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).

6.3.2 En l'espèce, on retiendra tout d'abord que le comportement de la recourante a été caractérisé par une absence flagrante de bonne foi et un mépris total envers l'autorité et les propriétaires voisins. En effet, W _____ SA a non seulement entrepris des travaux qui n'avaient fait l'objet d'aucune autorisation de construire (démolition de l'annexe existante, excavation du niveau de celle-ci, bétonnage sur la propriété voisine), mais aussi poursuivi le chantier et terminé ces travaux alors qu'un ordre d'arrêt immédiat lui avait été notifié par l'autorité communale. Ce type de comportement doit être considéré avec la plus grande rigueur ; à défaut, c'est la crédibilité de toute la procédure légale d'autorisation de construire qui serait remise en question, en permettant aux propriétaires indécents de bénéficier d'aménagements réalisés en toute illégalité.

Ensuite, on relèvera que les travaux en cause ne sont pas de moindre importance. La recourante a créé par ce biais de nouveaux volumes reliés au chalet existant, à savoir une cuisine, une salle d'eau et une cave. A l'évidence, ces réalisations ne s'assimilent pas à de simples travaux d'aménagement intérieur. Elles ont été en partie effectuées en dehors du volume de l'ancienne annexe (excavation du sol sur plus d'un mètre au niveau de la cuisine et de la douche, nouveau volume créé pour la cave). De plus, il apparaît que cette annexe existante – volume non-isolé (toit en tôle, délimitation à l'est par le mur de soutènement) destiné au rangement de matériel – était située en dehors de l'enveloppe thermique du chalet. La création à cet endroit d'une cuisine et d'une salle d'eau reliés à l'habitation d'origine a donc toutes les apparences d'un changement d'affectation et d'une extension des surfaces habitables ; à ce titre, elle nécessitait impérativement un permis de bâtir, ne fût-ce que pour régler les questions de distance à la limite et de respect de la densité, constat que la Cour a déjà posé dans son ACDP A1 21 198 (consid. 2.3 *ab initio* et 4.2). Il existe donc un intérêt public important qui commande de ne pas tolérer de tels travaux qui, à défaut d'accord des propriétaires voisins, ne sont pas régularisables par le biais d'une autorisation *a posteriori* (cf. ACDP A1 21 198 précité consid. 2.3). Dans ces conditions, la recourante prétend à tort qu'aucun intérêt public n'est lésé en l'espèce et mentionne vainement des dérogations mineures aux règles légales.

L'intérêt des propriétaires voisins est également à prendre en considération, puisque les travaux litigieux ont été réalisés partiellement sur leur bien-fonds et sans égard pour les règles fixant la distance à la limite. Il s'agit en soi d'atteintes graves à la propriété. Certes, l'on peut tempérer ce constat en observant que les travaux empiétant sur la parcelle de Y _____ et Z _____ ont été exécutés en sous-sol, que le dégagement dont ceux-ci bénéficient devant leur chalet est resté inchangé et que la stabilité du remblai sur lequel est érigé leur habitation n'est pas mis en danger. Il reste néanmoins que les susnommés n'ont pas à tolérer ces réalisations, l'accord qu'ils avaient donné en 2005 aux propriétaires précédents ne valant que pour l'aménagement d'une annexe servant de réduit et non pour l'extension du volume habitable du chalet confinant à leur propriété (dans le même sens, cf. ACDP A1 21 198 précité consid. 2.3).

6.3.3 La recourante oppose son propre intérêt à ceux qui viennent d'être cités.

Elle allègue en particulier qu'une remise en état des lieux serait extrêmement coûteuse et produit à cet égard un décompte estimatif de 300'000 francs. Compte tenu de l'importance des intérêts qui exigent une remise en état des lieux (cf. *supra*, consid. 6.3.2), le dommage financier causé à la recourante, dont on a vu qu'elle n'était

pas de bonne foi, n'est pas un élément prépondérant dans la pesée des intérêts. On rappellera que l'intéressée a fait terminer les travaux, alors qu'un ordre d'arrêt lui avait été notifié à un stade du chantier relativement précoce (l'annexe n'avait pas encore été rebâtie). En bravant délibérément cet ordre de l'autorité et en prenant le risque de poursuivre les travaux, la recourante entendait mettre l'autorité devant le fait accompli. En définitive, elle a ainsi elle-même contribué en grande partie au dommage qu'elle allègue et son comportement ne mérite pas d'être protégé. Les circonstances de la présente affaire ne sont donc pas comparables à celles ayant donné lieu à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2008 du 26 septembre 2008 (absence d'ordre d'arrêt des travaux, dérogation injustifiée dans le permis de bâtir, résultat esthétique acceptable), auquel l'intéressée se réfère dès lors en vain.

Il s'ensuit que l'intérêt privé de W _____ SA n'est pas prépondérant et qu'il ne saurait faire obstacle à une remise en état des lieux conforme au droit.

6.3.4 Par ailleurs, cette société allègue que le respect du droit peut être atteint par une mesure moins incisive – telle qu'une amende – et beaucoup moins dangereuse pour les constructions alentours qu'un ordre de démolition.

6.3.4.1 L'amende administrative n'est pas une mesure de police des constructions, mais une sanction qui appréhende le comportement du propriétaire. A ce titre, elle peut être assortie à un ordre de remise en état des lieux, mais l'autorité ne peut, par contre, pas remplacer l'un par l'autre. En conséquence, l'amende n'a pas à être prise en considération dans l'appréciation de la proportionnalité d'une remise en état (ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n° 1020 ch. 6 p. 526). C'est partant en vain que la recourante soutient qu'une amende aurait été *in casu* appropriée en lieu et place de l'ordre de remise en état.

6.3.4.2 Quant au danger qu'impliquerait la mise en œuvre de la démolition ordonnée, notamment pour le mur soutenant la parcelle de Y _____ et Z _____, l'avis du bureau d'ingénieurs C _____ SA du 3 avril 2024 l'évoque en précisant qu'une « remise en état, supposant la démolition de l'annexe et une mise en place d'un terrain remblayé à l'aval de la semelle du mur de soutènement et sous le niveau d'appui de cette dernière, présenterait plus de risques que la situation actuelle, et nécessiterait des travaux de confortation des fondations du mur existant. La faisabilité de la démolition serait à démontrer avant tous travaux ».

On peut en effet admettre que la remise du terrain dans son état d'origine sous la semelle du mur de soutènement pourra s'avérer délicate, l'expérience montrant que ce type de

travaux (ici, la démolition du béton en sous-murage) est susceptible d'altérer la stabilité de ce mur, à tout le moins si de grandes précautions ne sont pas prises à cette occasion. Force est de constater que l'ordre de remise en état exige la « démolition de l'annexe », sans en préciser les modalités exactes et sans examiner s'il pourrait être justifié de renoncer à un strict retour à l'état d'origine, par exemple en tolérant le maintien du béton en sous-murage. Un tel examen, qui fait lui aussi partie de la proportionnalité, suppose au préalable de prendre un avis technique spécialisé (aux frais de la recourante) et de consulter les voisins Y _____ et Z _____ au sujet d'un éventuel maintien de l'ouvrage en sous-sol de leur parcelle. Cet examen n'ayant pas été fait, il y a lieu de constater que le dossier est lacunaire et que la Cour ne peut pas, en l'état, se prononcer à ce sujet.

Le même constat peut être posé au sujet de la démolition de l'annexe construite sur le terrain déblayé. Si une telle démolition paraît *a priori* moins problématique que celle touchant aux travaux de sous-œuvre, ce point nécessitera également un avis technique spécialisé. On précisera ici que la démolition totale de l'annexe n'est probablement pas la seule solution à considérer, une condamnation définitive de celle-ci (murage des volumes et remplissage par des matériaux inertes) pouvant éventuellement être envisagée. Là encore, l'avis d'un spécialiste et la consultation de la recourante et des propriétaires voisins sont nécessaires. Une telle alternative impliquerait également que la recourante dépose des plans montrant précisément les volumes condamnés et qu'elle requiert du Registre foncier l'inscription d'une mention (art. 962 al. 1 CC, 129 al. 1 let. c ORF et 44 al. 2 OAT) indiquant le statut illicite, mais en l'état toléré, de ces volumes et l'interdiction formelle de leur utilisation (cf. p. ex. ACDP A1 24 48 / A1 24 49 du 28 janvier 2025 consid. 6.3.3.7).

Il n'appartient ni à la Cour, ni à l'organe d'instruction du Conseil d'Etat d'éclaircir ces points. En effet, la solution à déterminer conformément au principe de la proportionnalité dépend à la fois de contraintes et d'exigences techniques non élucidées à ce jour, des points de vue respectifs de la recourante et des propriétaires voisins ainsi que de la marge de manœuvre qui est reconnue dans ce domaine à l'autorité communale. L'affaire doit donc être renvoyée à cette autorité pour qu'elle instruisse le dossier selon les modalités esquissées dans le présent arrêt et rende, sur la base des éléments recueillis, une nouvelle décision.

7.

7.1 Attendu ce qui précède, le recours est admis et la décision attaquée est annulée (art.

80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). L'affaire est renvoyée à l'autorité communale pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.

7.2 Il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LPJA).

7.3 Vu l'issue de la cause, les dépens demandés par Y _____ et Z _____ sont refusés (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

7.4 En revanche, le Conseil d'Etat (cf. *infra*, consid. 5) et la commune de X _____ devront verser des dépens à la recourante, qui a pris une conclusion en ce sens et qui obtient gain de cause (art. 91 al. 1 et 2 LPJA), nonobstant le rejet de certains des griefs qu'elle a formulés céans (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_521/2022 du 28 juillet 2023 consid. 5).

Le montant de ces dépens est fixé, pour les deux instances de recours, à 3000 fr. (débours inclus). Il tient compte du travail effectué par le mandataire de la recourante, qui a consisté principalement en la rédaction de deux mémoires de recours (respectivement 8 pages pour le recours administratif et 14 pages pour le recours de droit administratif), d'une réplique de deux pages devant le Conseil d'Etat et de trois brèves déterminations céans (1 page, 4 pages et 1 page ; art. 4, 27 et 39 LTar). Le paiement de ce montant sera réparti entre le Conseil d'Etat (500 fr.) et la commune de X _____ (2500 fr.).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est admis et la décision attaquée est annulée. L'affaire est renvoyée à la commune de X _____ pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. Les dépens sont refusés à Y _____ et Z _____.
4. Le Conseil d'Etat versera 500 fr. à W _____ SA pour ses dépens.
5. La commune de X _____ versera 2500 fr. à W _____ SA pour ses dépens.
6. Le présent arrêt est communiqué à Maître Emmanuel Crettaz, avocat à Sierre, pour la recourante, à Maître Jean-Paul Salamin, avocat à Sierre, pour Y _____ et Z _____, à Maître Frédéric Pitteloud, avocat à Sion, pour la commune de X _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 25 juin 2025.