

A1 25 82

**ARRET DU 10 MARS 2026**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Matthieu Sartoretti, juges ; Augustin Tornay, greffier ;

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_ **SA**, de siège à Y \_\_\_\_\_, recourante, représentée par Maître Philippe Loretan, avocat à Sion,

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, autorité attaquée, **COMMISSION CANTONALE DES CONSTRUCTIONS**, et **COMMUNE DE Y** \_\_\_\_\_, autres autorités concernées.

(Rejet de la requête de suspension d'une procédure)

recours de droit administratif contre la décision du 14 mai 2025

## Faits

**A.** Suite à une dénonciation, la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC) a ouvert une procédure de police des constructions le 8 juillet 2020 concernant le goudronnage des parcelles n<sup>os</sup> xxx et xxx1 de la commune de Y \_\_\_\_\_ (ci-après : la commune), situées en zone agricole.

Par courrier du 13 juillet 2020, X \_\_\_\_\_ SA, propriétaire des parcelles en question, a indiqué avoir procédé au goudronnage litigieux afin d'éviter la poussière qui provoquait des dégâts aux récoltes sur la parcelle voisine. Elle ignorait qu'une demande d'autorisation de construire était nécessaire pour ces travaux. Elle a défendu que ces parcelles devaient être affectées à la zone artisanale, lors d'une future révision du plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ).

Après avoir consulté la commune et le Service du développement territorial (ci-après : SDT), la CCC a ordonné, par décision du 4 novembre 2020, la remise en état, dans un délai de huit mois, de la parcelle n° xxx, par l'évacuation de tout le matériel qui y était entreposé, par la suppression du revêtement bitumeux et par la restitution de la vocation agricole en revégétalisant le sol ou en le mettant en culture. La CCC a en revanche renoncé à la remise en état de la parcelle n° xxx1, jusqu'à droit connu sur l'homologation de la future révision globale du PAZ.

**B.** Le 9 décembre 2020, X \_\_\_\_\_ SA, représentée par Maître Philippe Loretan, a recouru au Conseil d'Etat contre la décision du 4 novembre 2020, concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation, à l'autorisation du changement d'affectation de la parcelle n° xxx et à la régularisation des travaux de bitumage réalisés. De son point de vue, la CCC aurait dû l'inviter à déposer un dossier de régularisation conformément à l'art. 57 al. 2 aLC, puisque les travaux réalisés étaient autorisables sous l'angle des art. 37a LAT et 43 OAT. La parcelle n° xxx était utilisée comme place d'entreposage depuis près de 29 ans et sa vocation agricole était ignorée. Il était au demeurant prévu que cette parcelle soit affectée prochainement à la zone artisanale.

Par courrier du 13 janvier 2021, X \_\_\_\_\_ SA a requis la suspension de la procédure de recours « jusqu'à sort connu sur l'homologation du PAZ », invoquant l'affectation future de la parcelle n° xxx en zone artisanale. La société produisait un courrier de la commune de Y \_\_\_\_\_ du 11 janvier 2021 confirmant cette perspective qui rendrait les travaux litigieux conformes à la zone.

L'ordonnance du 19 janvier 2021 de la Section Affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat (ci-après : l'organe d'instruction) a suspendu la procédure de recours jusqu'à la requête de la partie la plus diligente.

Le 21 juillet 2021, X \_\_\_\_\_ SA a modifié sa raison sociale en X \_\_\_\_\_ SA.

Interpelés par l'organe d'instruction au cours des années 2023 à 2024, la CCC a demandé la « reprise de la cause », X \_\_\_\_\_ SA a demandé une nouvelle suspension de la procédure et la commune a confirmé que les parcelles n<sup>os</sup> xxx et xxx1 seraient colloquées en zone artisanale dans le futur PAZ qu'elle souhaitait mettre à l'enquête publique avant la fin de l'année 2025.

Par ordonnance du 28 janvier 2025, l'organe d'instruction a informé les parties qu'il reprenait l'instruction de la cause et invitait les concernés à se déterminer sur le recours. X \_\_\_\_\_ SA a demandé, le 3 février 2025, le maintien de la suspension ou une décision susceptible de recours à ce sujet. La commune a requis, le 13 février 2025, une nouvelle suspension de la procédure, en expliquant tout mettre en œuvre pour finaliser la révision globale du PAZ. La CCC, relevant que l'affectation future en zone artisanale de la parcelle n° xxx était incertaine, a estimé, le 27 février 2025, qu'il n'y avait pas de sérieuses chances de faire reconnaître la construction litigieuse comme conforme au droit.

Le 24 mars 2025, X \_\_\_\_\_ SA s'est encore déterminée spontanément en réitérant ses arguments.

**C.** Par décision du 14 mai 2025, le Conseil d'Etat a rejeté les demandes d'X \_\_\_\_\_ SA et de la commune de suspendre la procédure et a prononcé la poursuite de l'instruction. Il a retenu que l'issue de la révision globale du PAZ et sa date d'entrée en vigueur étaient incertaines et ne permettaient pas de garantir qu'X \_\_\_\_\_ SA puisse faire reconnaître la construction litigieuse comme conforme au droit. Il n'existait aucun indice que la parcelle n° xxx puisse être intégrée à la zone à bâtir et donc aucun élément probant susceptible de démontrer que la procédure d'adoption du PAZ influencerait de manière certaine l'issue du recours qui devait donc être tranché selon la situation actuelle.

**D.** Le 26 mai 2025, X \_\_\_\_\_ SA a recouru céans contre la décision du Conseil d'Etat, concluant, en substance, au maintien de la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur l'affectation de la parcelle n° xxx, sous suite de frais et dépens. Selon elle, la décision attaquée violait le principe de l'économie de la procédure, puisque le

classement prochain de la parcelle concernée en zone à bâtir rendrait sans objet l'ordre de remise en état. L'entrée en vigueur du nouveau PAZ était prévue à la fin de l'année 2025. La suspension de la procédure n'empêchait en outre pas une éventuelle remise en état, après l'entrée en vigueur du PAZ, si l'affectation de la parcelle n'était finalement pas celle prévue.

Le 23 juin 2025, la CCC a renoncé à se déterminer sur le recours et a renvoyé à la décision du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a produit le dossier de la cause le 2 juillet 2025, a renvoyé aux faits et motifs de la décision querellée et a proposé de rejeter le recours.

La commune s'est déterminée le 14 août 2025 et a notamment produit le projet de PAZ du 10 décembre 2020, l'avis de principe du SDT du 6 juillet 2022 sur ce projet, ainsi que l'extrait du Bulletin officiel (ci-après : B.O.) du 24 janvier 2020 à la suite duquel la population avait eu la possibilité de formuler des observations sur ce projet. Selon elle, ni les remarques du SDT, ni les observations de la population ne portaient sur la nouvelle affectation de la parcelle n° xxx. On pouvait donc raisonnablement conclure que rien n'empêcherait l'affectation envisagée. Elle a ainsi proposé l'admission du recours et la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur la future affectation. Dans le projet de PAZ du 10 décembre 2020, produit par la commune, la parcelle n° xxx était affectée en zone agricole de plaine, mais dans l'avis de principe, le SDT retenait que « sur ce secteur, il [était] attendu que la parcelle n° xxx soit également affectée en zone artisanale au vu de la perte de son caractère agricole ».

Le 8 janvier 2026, X \_\_\_\_\_ SA s'est spontanément déterminée et a produit son échange avec la municipalité des 12 et 18 décembre 2025 duquel il ressortait que la commune prévoyait une mise à l'enquête du projet du PAZ, le 2 février 2026.

Par publication au B.O. du 2 février 2026, la commune a mis à l'enquête la révision globale du PAZ, dans sa version du 22 janvier 2026, et imparti un délai de trente jours pour former opposition. Dans ce PAZ, disponible sur le site internet de la commune, la parcelle n° xxx est affectée à la zone artisanale.

### Considérant en droit

1. Le recours du 26 mai 2025 a été déposé dans le délai prescrit (art. 46, 65 al. 3 let. c, 72 et 80 al. 1 let. b LPJA), auprès de l'autorité compétente (art. 72 LPJA et art. T1-2 LC), et respecte les formes requises (art. 48, 80 al. 1 let. c LPJA). En tant que destinataire de la décision du 14 mai 2025 et propriétaire de la parcelle concernée par l'ordre de remise en état, X \_\_\_\_\_ SA dispose d'un intérêt digne de protection et est légitimée à agir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA), sous réserve de ce qui suit.

2. Le refus de suspendre la procédure, prononcé par le Conseil d'Etat, est une décision incidente au sens de l'art. 42 al. 1 let. c LPJA puisqu'elle ne met pas fin à la procédure, mais permet la poursuite de l'instruction du recours du 9 décembre 2020 et le traitement au fond de l'ordre de remise en état de la parcelle n° xxx.

#### 2.1

2.1.1 En vertu de l'art. 41 al. 2 LPJA, seules les décisions préjudicielles ou incidentes pouvant causer un préjudice irréparable sont susceptibles d'un recours séparé. L'art. 42 LPJA dresse quant à lui une liste de décisions incidentes susceptibles d'un recours séparé dans le sens de l'art. 41 al. 2 LPJA, dont font partie celles suspendant une procédure (let. c). La recevabilité des recours interjetés contre les décisions mentionnées à l'art. 42 LPJA est également subordonnée à l'existence d'un préjudice irréparable (cf. ACDP A1 24 239 / A2 24 46 du 3 septembre 2025 consid. 3.1.1 et les arrêts cités).

Le préjudice irréparable, au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA, peut être de nature juridique, factuelle voire économique et doit résulter de la décision incidente, envisagée pour elle-même ; il consiste généralement dans le désavantage que subirait le recourant s'il devait attendre la décision finale pour recourir contre la décision incidente litigieuse (RVJ 2015 p. 35 consid. 1.1 ; ACDP A1 24 239 / A2 24 46 précité consid. 3.2.1 et réf. cit. ; dans le même sens, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4523/2023 du 12 février 2024 consid. 1.3.3). L'intérêt ne doit cependant pas consister exclusivement à éviter une prolongation de la procédure et les frais qu'elle entraîne (RVJ 2015 précitée consid. 1.1 ; BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd. 2015, p. 476 ; cf. ég. UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in Praxiskommentar zum VwVG, 3<sup>ème</sup> éd. 2023, n° 7 ad art. 46 PA).

Cette réglementation est fondée sur des motifs d'économie de la procédure, l'autorité de recours ne devant en principe s'occuper d'une affaire qu'une seule fois (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3141/2024 du 22 septembre 2017 consid. 2.3.1 ; BELLANGER,

*in* Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n° 3 *ad* art 46 PA).

A moins que le risque de préjudice irréparable ne soit évident, il appartient au recourant de l'alléguer (ACDP A1 24 239 / A2 24 46 précité consid. 3.2.1 ; BELLANGER, *op. cit.*, n° 9 et 10 *ad* art 46 PA).

**2.1.2** Le rejet d'une requête de suspension et, par conséquent, la poursuite de l'instruction d'une cause pendante devant une autorité n'expose en principe pas celui qui la conteste à un préjudice irréparable de nature juridique puisqu'une décision finale qui lui soit favorable sur le fond du litige n'est pas exclue (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_25/2018 du 19 janvier 2018 consid. 2.3, 1C\_408/2014 et 1C\_412/2014 du 23 octobre 2014 consid. 2.3). Par ailleurs, il reste possible d'attaquer le refus de la suspension en même temps que la décision finale, si celle-ci devait être défavorable et devait être rendue avant l'issue d'une autre procédure qu'une partie estime nécessaire au traitement de la cause (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1B\_311/2021 du 12 août 2021 consid. 2.2, 1C\_25/2018 précité consid. 2.3, 1C\_88/2018 du 11 octobre 2018 consid. 2.3, 4A\_326/2016 du 11 juillet 2016 consid. 1.2.2).

**2.2** En l'occurrence, la recourante estime que la décision entreprise lui provoquerait un préjudice irréparable en raison des frais engendrés par sa défense et par d'éventuelles expertises concernant la remise en état de la parcelle et l'évaluation des travaux. A cela s'ajouterait un dégât d'image pour la société qui se retrouverait « accusée de construction illicite ». Ce dégât serait évitable en maintenant la suspension.

Comme posé par la jurisprudence précitée (cf. *supra* consid. 2.1.2), si le Conseil d'Etat statue avant l'entrée en vigueur du nouveau PAZ communal, il devra traiter le grief de la recourante réclamant d'attendre l'issue de cette procédure et expliquer pourquoi il estime pouvoir statuer en l'état. La recourante pourra, cas échéant, contester cette appréciation par la voie du recours contre la décision finale. Elle ne subit dès lors aujourd'hui aucun préjudice qui ne pourrait pas être réparé au stade du recours contre la décision finale, la seule prolongation d'une procédure ou la poursuite de l'instruction n'engendrant pas de préjudice irréparable. Au surplus, la recourante ne démontre pas subir, dans l'intervalle, un préjudice irréparable de nature juridique.

De jurisprudence constante (RVJ 2015 p. 35 consid. 1.1), les hypothétiques frais de défense et d'expertise, invoqués par la recourante, ne constituent pas un préjudice irréparable de nature économique. Ces frais découlent de l'instruction et de l'existence même de la procédure. Ils ne sont pas un effet dommageable résultant de la décision

incidente, puisque la décision finale statuera sur les frais et dépens de la cause (art. 5 LTar) et pourra être contestée par la recourante. Par ailleurs, le dégât d'image n'est nullement établi. A supposer qu'il existe, le risque de se voir « accusée de construction illicite » ne résulterait pas du refus de la suspension. En effet, ce refus n'examine pas la licéité ou l'illicéité des travaux litigieux, mais permet seulement à l'autorité d'instruire et de statuer au fond. Seule une décision finale, entrée en force, pouvait cas échéant constater l'illicéité de travaux, étant précisé qu'avant son entrée en force un recours à son encontre demeurerait possible.

En définitive, la recourante échoue à démontrer l'existence d'un préjudice irréparable de nature juridique ou économique fondant la recevabilité de son recours. Un tel préjudice ne ressort pas non plus de façon évidente du dossier de la cause.

3. Il s'ensuit que le recours doit être déclaré irrecevable (art. 80 al. 1 let. e et 59 al. 1 LPJA), ce qui dispense la Cour d'examiner le mérite des griefs soulevés au fond.

4. Vu l'issue du litige, la recourante supportera des frais de justice réduits qui seront arrêtés, notamment en application des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1'500 francs (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 13 al. 1 et 25 LTar). Il n'est pas alloué de dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :**

1. Le recours est irrecevable.
2. Les frais, par 1'500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_ SA.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Philippe Loretan, avocat à Sion, pour la recourante, à la commune de Y \_\_\_\_\_, à Y \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion, ainsi qu'à la Commission cantonale des constructions, à Sion.

Sion, le 10 mars 2026.