

A1 25 64

A1 25 65

Tribunal cantonal du Valais

ARRET DU 9 JUILLET 2025

rendu par

le juge soussigné, statuant ce jour en sa qualité de Président de la Cour de droit public,
assisté du greffier soussigné ;

en les causes

COMMUNE DE X _____, recourante, représentée par Maîtres Gaspard Couchepin
et Denis Arnaud, avocats à Martigny,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans les affaires qui
opposent la recourante à **Y _____ SARL**, de siège à X _____, tiers concerné,
représentée par Maître Daniel Guignard, avocat à Lausanne, et à **Z _____ SA**, de
siège à X _____, tiers concerné, représentée par Maître Jérôme Lorenzetti, avocat
à Sion.

(Construction & urbanisme ; levée de mesures provisionnelles)

recours de droit administratif contre les décisions du 16 avril 2025

Faits

A. Les parcelles attenantes n^{os} xxx, xxx1, xxx2, xxx3 et xxx4, plan n^o yyy, du cadastre communal de X _____ se situent au lieu dit « A _____ ». Elles forment un mas de près de 30'000 m² colloqués en zone industrielle selon l'art. 73 du règlement communal des constructions (ci-après : RCC) et du plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) adoptés par l'Assemblée primaire de X _____ les 24 juin 2010 et 13 décembre 2017 et approuvés par le Conseil d'Etat les 20 novembre 2013 et 30 mai 2018. Ces biens-fonds supportent une vaste halle industrielle et, à teneur du registre foncier informatisé (consultation le 9 juillet 2025), sont la propriété de Y _____ Sàrl, de siège à X _____, respectivement de B _____ S.A., de siège à C _____.

Les parcelles précitées sont en outre incluses dans un secteur soumis à l'élaboration d'un plan de quartier (art. 76 RCC ; zone PQ D _____, selon le cahier des charges 7.2 annexé au RCC).

B. Le 1^{er} mai 2024, l'administration communale de X _____ a reçu une demande d'autorisation pour la transformation de cette halle avec création d'une cantine d'entreprise, construction de deux halls annexes et remplacement des clôtures existantes. Etaient notamment joints à cette demande des plans de construction établis par Z _____ SA.

Le 27 septembre suivant, l'administration communale a reçu une autre demande d'autorisation pour la modification et la création d'ouvertures sur les façades et la toiture de cette halle industrielle ainsi que pour la pose de deux panneaux publicitaires. Les plans joints à cette demande avaient été également établis par Z _____ SA.

Ces deux demandes ont été publiées au Bulletin officiel (B. O.), respectivement le xx.xx 2025 et le xx.xx1 2024.

En outre, la commune a entrepris de modifier partiellement son PAZ et son RCC dans ce secteur. Z _____ SA avait d'ailleurs transmis à l'administration communale, le 19 décembre 2023, un plan d'aménagement détaillé qui visait à permettre à des sociétés actives dans divers secteurs économiques d'installer leurs activités sur les parcelles précitées. Le xx.xx2 2025, l'autorité communale a publié à cet égard un projet de modification au B. O.

C. Le 12 février 2025, le Conseil communal de X _____ a communiqué à Y _____ Sàrl et à Z _____ SA un ordre d'interdiction d'utiliser les locaux occupés par ce bureau d'architecture dans la halle industrielle précitée ainsi qu'un ordre de remise en état des lieux conforme au droit. Il a constaté que Z _____ SA s'était installée depuis le mois d'août 2024 dans des locaux aménagés en bureaux, au sein de la halle citée plus haut, sur la parcelle n° xxx. Il a estimé que Y _____ Sàrl, propriétaire de ce bien-fonds, avait procédé, sans autorisation préalable, à un changement d'affectation de cette halle industrielle par la création d'un espace dédié aux activités de ce bureau d'architecture. Selon le Conseil communal, une régularisation de ces travaux était d'emblée exclue puisque ceux-ci n'étaient pas conformes aux prescriptions de la zone vouée au développement d'une usine d'embouteillage. En outre, une remise en état des lieux s'imposait puisque les travaux en cause violaient gravement le droit. Dans son dispositif, cette décision indiquait notamment que Z _____ SA devait cesser toute activité sur la parcelle n° xxx et que Y _____ Sàrl devait supprimer les aménagements dans les locaux utilisés par ce bureau d'architecture dans un délai échéant le 31 mars 2025.

Le même jour, l'exécutif communal a notifié à ces deux sociétés un ordre d'interdiction d'utiliser les locaux précités ainsi qu'un ordre d'arrêt des travaux. Il a observé qu'une partie des travaux qui faisaient l'objet des deux demandes d'autorisation de construire (création et modification d'ouvertures en façade et sur la toiture, aménagement de parois intérieures, création de quais de déchargement, isolation de la toiture) avait déjà été réalisée et que le chantier se poursuivait. Le dispositif de cette décision indiquait en particulier que ces deux sociétés devaient cesser tous les travaux en cours sur les cinq parcelles citées sous la let. A ci-dessus ainsi que sur le n° xxx5 voisin ; Z _____ SA était en outre tenue de cesser toute activité sur ces biens-fonds.

D. Le 14 mars 2025, Y _____ Sàrl et Z _____ SA ont chacune formé un recours auprès du Conseil d'Etat contre ces deux décisions, requérant notamment l'annulation de ces prononcés et l'effet suspensif à leurs recours.

A titre de mesures provisionnelles, le Conseil d'Etat a décidé, le 16 avril suivant, de lever l'interdiction frappant Z _____ SA d'utiliser pendant la procédure de recours les bureaux sis dans la halle industrielle, sur la parcelle n° xxx. Il a relevé que cette interdiction représentait une atteinte importante à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) de Y _____ Sàrl, qui avait mis en location ces locaux, ainsi qu'à la liberté économique de Z _____ SA d'exercer son activité dans lesdits locaux. Or, l'autorité communale n'avait mentionné aucun motif important, tels que des intérêts policiers

(ordre public *stricto sensu*, sécurité, santé, tranquillité etc.), qui exigeait une évacuation immédiate des bureaux. Il n'y avait dès lors aucun intérêt public prépondérant justifiant l'atteinte aux droits respectifs de la propriétaire et de la locataire jusqu'à l'entrée en force d'une décision sur le fond, de sorte que l'interdiction d'utiliser les locaux précités était contraire à l'art. 36 al. 2 Cst. En outre, cette mesure n'était pas nécessaire au but visé qui était, *in fine*, de régulariser les travaux sur les parcelles concernées. Le Conseil d'Etat a ainsi rendu deux décisions incidentes, à la motivation semblable, notifiées à la commune de X _____, au département cantonal concerné et, respectivement, à Z _____ SA et à Y _____ Sàrl.

E.a Le 28 avril 2025, la commune de X _____ a contesté ces décisions incidentes au moyen de deux recours séparés au contenu quasiment identique. Elle a conclu à leur annulation et au renvoi du sort des frais et dépens en fin de cause, requérant en outre la jonction des deux causes ouvertes cées sous les références A1 25 64 (affaire impliquant Z _____ SA) et A1 25 65 (affaire impliquant Y _____ Sàrl).

A l'appui de ses conclusions, la commune a notamment relevé que des travaux intérieurs pour l'aménagement de bureaux avaient été réalisés pour un montant de plus de 294'000 fr., ce qui montrait que ces travaux ne s'assimilaient pas à des aménagements mineurs. Elle a ajouté qu'en installant ses activités à cet endroit, Z _____ SA avait changé l'affectation des locaux sans aucune autorisation préalable. Elle a aussi souligné que cette société ne pouvait rien tirer des demandes d'autorisation de construire déposées en 2024, dès lors que celles-ci n'avaient pas encore été traitées par le Conseil communal, qu'elles avaient fait l'objet de plusieurs oppositions et qu'une autorisation dérogatoire ne pouvait pas entrer en considération. En outre, Z _____ SA avait décidé, en toute connaissance de cause, de mettre l'autorité communale devant le fait accompli, puisqu'elle savait que les travaux n'étaient pas conformes à la zone et qu'un changement d'affectation des locaux était assujéti à une autorisation de construire. Sur le vu de ces éléments, la commune a soutenu que l'interdiction frappant Z _____ SA d'utiliser les bureaux sis dans la halle industrielle était justifiée. Elle a précisé que la décision du Conseil d'Etat levant cette mesure permettait à cette société de bénéficier, sans aucun motif légitime, d'un avantage contraire au droit. En outre, dite décision créait une inégalité de traitement avec les autres entreprises intéressées à s'installer dans la halle en question.

A titre de moyens de preuve, la commune a requis l'édition des dossiers du Conseil d'Etat.

E.b Le 14 mai 2025, le Conseil d'Etat a déposé lesdits dossier et a conclu à l'irrecevabilité des recours, observant que la commune n'alléguait pas – et démontrait d'autant moins – que les décisions incidentes attaquées étaient susceptibles de lui causer un préjudice irréparable.

Le 22 mai suivant, le délai accordé à Z _____ SA et à Y _____ Sàrl pour répondre, initialement fixé au 30 mai 2025, a été prolongé à leur demande jusqu'au 30 juin suivant.

La commune de X _____ a indiqué, dans une lettre du 30 mai 2025, ne pas avoir de remarques à formuler sur la prolongation de ce délai, tout en précisant qu'elle s'opposerait en revanche à toute nouvelle prolongation.

Le 23 juin suivant, Y _____ Sàrl a proposé de rejeter du recours contre la décision incidente qui lui avait été notifiée et a requis la jonction des causes A1 25 64 et A1 25 65. Elle a requis l'édition du dossier de la cause.

Le 1^{er} juillet 2025, une nouvelle prolongation de délai, sollicitée le 30 juin précédent par Z _____ SA pour déposer sa réponse, a été refusée par le juge soussigné. Dite réponse ayant néanmoins été expédiée le lendemain, le juge soussigné l'a renvoyée à Z _____ SA, le 4 juillet 2025, considérant que son dépôt était tardif.

Le 4 juillet suivant, la commune de X _____ a répliqué. En particulier, elle a affirmé que ses recours étaient recevables, car les décisions entreprises déployaient des effets juridiques similaires à une décision de renvoi ; partant, il fallait admettre, conformément à la jurisprudence fédérale (ATF 133 II 409 consid. 4.1.2), qu'elles lui causaient un préjudice irréparable. Elle a aussi motivé sa qualité pour recourir en arguant que les intérêts des voisins de la halle industrielle étaient touchés par ces décisions incidentes et qu'en conséquence, la commune en tant que collectivité publique était habilitée à recourir.

Considérant en droit

1.

1.1 Les recours portent sur deux décisions à caractère incident rendues par le Conseil d'Etat. Partant, le juge soussigné est compétent pour statuer à juge unique sur ces recours (article 65 al. 3 let. c LPJA).

1.2 Selon l'art. 11b al. 1 LPJA, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation de fait identique ou à une cause juridique commune.

En l'occurrence, les décisions incidentes du Conseil d'Etat, qui lèvent l'interdiction frappant Z _____ SA d'utiliser pendant la procédure de recours les bureaux sis dans la halle industrielle, comportent une motivation semblable. Elles portent sur le même état de fait et tranchent les mêmes questions juridiques. Les mémoires de recours sont d'ailleurs, eux aussi, pratiquement identiques. Il se justifie dès lors d'accéder aux requêtes de jonction de causes formulées par la recourante et par Y _____ Sàrl.

1.3 La qualité pour recourir de la commune de X _____ est contestée par le Conseil d'Etat et sera examinée dans les considérants qui suivent.

1.3.1 Comme elle l'expose au ch. I let. a de son mémoire, la recourante est en principe en droit d'invoquer une atteinte à son autonomie, les prononcés incidents du Conseil d'Etat levant une mesure prise en matière de police des constructions (art. 44 al. 1 let. b et 80 al. 1 let. a LPJA ; art. 156 al. 1 LCo ; cf. p. ex. ACDP A1 23 204 du 26 septembre 2024 consid. 1.2 et les réf. cit.).

1.3.2 Cependant, en tant que décisions incidentes, les prononcés du Conseil d'Etat ne peuvent être attaqués que conjointement avec la décision finale, à moins de causer au justiciable concerné – ici, la commune de X _____ – un préjudice irréparable, hypothèse dans laquelle un tel prononcé est susceptible d'un recours séparé (art. 72 et 77 let. a, 5 al. 2, 41 al. 1 et 2 et 42 let. e LPJA).

L'art. 111 LTF (unité de la procédure) impose de définir le préjudice irréparable à l'aune des critères fixés par la jurisprudence déduite de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, qui se sert de la même notion (ACDP A1 25 34 du 15 avril 2025 consid. 4 et les réf. cit.). Un tel préjudice suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision incidente critiquée. Cela signifie que celle-ci doit être de nature à provoquer un dommage de nature juridique ne pouvant pas être réparé ultérieurement par un jugement final ou une autre décision favorable à la partie recourante (ATF 149 II 170 consid. 1.3 ainsi que les autres réf. cit. *in* arrêt du Tribunal fédéral 2C_3/2025 du 26 février 2025 consid. 1.1). Il appartient en principe à la partie recourante de démontrer dans quelle mesure la décision incidente contestée risque de lui causer un préjudice irréparable (ATF 147 III 159 consid. 4.1), à moins que celui-ci ne fasse aucun doute (ATF 141 III 80 consid. 1.2). L'allégation et l'existence d'un préjudice de ce genre sont des réquisits de recevabilité. Exceptionnellement, la question d'un

éventuel préjudice irréparable peut demeurer indéfinie au niveau de la recevabilité, lorsque le traitement du recours au fond tend précisément à faire examiner si la décision attaquée risque de provoquer un tel préjudice (en ce sens, cf. ATF 143 I 344 consid. 1.2, cité p. ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 2C_540/2024 du 16 janvier 2025 consid. 1.1).

La jurisprudence admet qu'il peut résulter un préjudice irréparable, au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, pour une commune qui doit se soumettre aux injonctions d'une autorité de recours : en effet, on ne peut pas exiger d'une commune, qui peut invoquer son autonomie au sens de l'art. 50 Cst., de donner suite à une injonction qu'elle considère comme infondée, pour plus tard contester sa propre décision (ATF 133 II 409 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_584/2024 du 24 mars 2025 consid. 1.2.1 et les autres réf. cit.).

1.3.3 Dans son mémoire, la recourante motive la recevabilité de son recours en citant notamment les art. 41 al. 2 LPJA et 42 al. 1 let. e LPJA. Aux termes de ces dispositions, sont susceptibles d'un recours séparé les décisions incidentes « pouvant causer un préjudice irréparable », notamment celles concernant « les mesures provisionnelles, en particulier le refus ou le retrait de l'effet suspensif ». Ces articles ne dispensent toutefois pas la recourante d'exposer, conformément à la jurisprudence exposée au considérant précédent, en quoi les décisions incidentes contestées risquent de lui causer un préjudice irréparable, étant précisé que celui-ci ne va, ici, pas de soi.

1.3.4 Dans sa réplique, la commune de X _____ motive l'existence d'un préjudice irréparable en invoquant la jurisprudence citée plus haut (cf. *supra*, consid. 1.3.2, dernier par.). Elle soutient que les décisions incidentes contestées s'assimilent à des décisions de renvoi ne lui laissant aucune marge de manœuvre, dès lors qu'en levant l'interdiction d'utiliser qu'elle avait prononcée, le Conseil d'Etat l'empêchait de rendre de nouvelles interdictions similaires à l'égard d'autres entreprises qui, comme Z _____ SA, pourraient s'installer sans autorisation dans la halle industrielle.

Cette argumentation ne convainc pas. En effet, contrairement à ce qui prévaut lorsqu'à la suite de l'admission d'un recours, une cause est renvoyée à l'autorité communale pour qu'elle rende une nouvelle décision dans le sens voulu par l'autorité de recours, les décisions attaquées ne donnent aucune injonction à la commune de X _____ qui, dans ce dossier, n'est pas contrainte par l'exécutif cantonal de rendre une nouvelle décision qu'elle désapprouverait. Certes, la recourante doit tolérer, le temps de la procédure de recours administratif, que Z _____ SA maintienne ses activités de bureau dans les locaux que cette entreprise occupe sans autorisation sur le n° xxx.

Toutefois, on ne voit pas concrètement quel dommage irréparable cette mesure provisionnelle causerait à la recourante. En particulier, dite mesure décidée par le Conseil d'Etat n'a pas pour effet de restreindre l'autorité communale dans son pouvoir d'appréciation quant aux futures décisions qu'elle pourrait être appelée à rendre. Il est à cet égard erroné d'affirmer que, dans ce contexte, « tout recours d'un administré contre une décision d'interdiction d'utiliser serait admis par le Conseil d'Etat » (cf. réplique p. 2). En effet, les décisions incidentes ici en cause concernent un cas particulier et résultent d'une pesée d'intérêts spécifiques arrêtée à un moment donné (cf. décisions incidentes attaquées p. 2). Rien ne permet d'affirmer que, dans l'hypothèse – à ce stade hautement théorique – où le Conseil d'Etat devrait se prononcer sur d'autres mesures d'interdiction d'utiliser des locaux sur la parcelle précitée, il rendrait alors des décisions incidentes similaires levant les interdictions prononcées par la commune de X _____. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs explicitement précisé que ses décisions incidentes pouvaient « être révoquée[s] ou modifiée[s] d'office en fonction des éléments nouveaux que pourrait amener la commune » (cf. *idem in fine*).

1.3.5 Toujours dans sa réplique, la recourante justifie en outre sa qualité pour agir céans en arguant que ces décisions incidentes sont susceptibles de causer aux voisins de la halle industrielle un préjudice irréparable (nuisances) et qu'en conséquence, la commune en tant que collectivité publique est habilitée à recourir.

Cette motivation tombe à faux, car elle prend le contrepied de la jurisprudence constante qui confère aux communes et aux autres corporations de droit public la qualité pour recourir lorsqu'elles se plaignent de la violation de garanties constitutionnelles (telle que leur autonomie ; cf. *supra*, consid. 1.3) ou lorsque qu'elles agissent sur le plan du droit privé ou sont atteintes dans leur sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier (cf. ACDP A1 24 79 du 12 février 2025 consid. 1.1 et les arrêts cités). En revanche, une commune ne saurait être habilitée à invoquer l'intérêt (privé) d'une partie de ses administrés, soit ici des quelques voisins de la halle industrielle, afin de justifier sa qualité pour recourir.

1.3.6 Il s'ensuit que la recourante n'a pas rendu plausible que les décisions incidentes attaquées étaient susceptibles de lui causer un préjudice irréparable. Partant, sa qualité pour agir céans contre ces décisions ne peut pas être admise.

2.

2.1 Attendu ce qui précède, les recours doivent être déclarés irrecevables.

2.2 Il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LPJA), ni alloué de dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Les causes A1 25 64 et A1 25 65 sont jointes.
2. Les recours sont déclarés irrecevables.
3. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maîtres Gaspard Couchepin et Arnaud Denis, avocats à Martigny, pour la recourante, à Maître Daniel Guignard, avocat à Lausanne, pour Y _____ Sàrl, à Maître Jérôme Lorenzetti, avocat à Sion, pour Z _____ SA, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 9 juillet 2025.