

A1 24 59

ARRÊT DU 25 SEPTEMBRE 2024

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Jean-Bernard Fournier, vice-président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier,

en la cause

V _____, **W** _____, **X** _____, recourants, représentés par Maître Jean-Pierre Guidoux, avocat à Sierre

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, **CONSEIL MUNICIPAL DE Y** _____, autre autorité, représentée par Maître Gaspard Couchepin, avocat à Martigny, et **Z** _____ **SA**, tiers concerné, représentée par Maîtres Jacques Johner et Philippe Prost, avocats à Genève

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 21 février 2024

A. Z _____ SA est propriétaire des parcelles n^{os} xxx1 à xxx2, plan n^o yyy1, secteur A _____, de la Commune de Y _____, née de la fusion des Communes de A _____, B _____, C _____ et D _____ au 1^{er} janvier 2017 (ci-après : la Commune).

V _____, W _____ et X _____ (ci-après : V _____ et consorts) sont quant à eux copropriétaires des parcelles voisines n^{os} xxx3, xxx4, xxx5 et xxx6, plan n^o yyy1, de la Commune.

B. En 2012, le Conseil municipal de l'ancienne Commune de A _____ a délivré à Z _____ SA une autorisation de construire ayant pour objet la démolition des bâtiments existants sur les parcelles n^{os} xxx1 à xxx2 précitées et la construction d'un complexe comprenant un hôtel de 120 lits, deux immeubles de logements avec service hôtelier et un parking souterrain. Le 25 janvier 2013, V _____ et consorts, d'une part, et X _____ individuellement, d'autre part, ont saisi le Conseil d'Etat de deux recours administratifs distincts dirigés contre cette autorisation.

Une autorisation complémentaire modifiant le projet précité a été délivré à Z _____ SA le 30 octobre 2014. Cette autorisation est entrée en force faute de recours.

Par courrier du 11 décembre 2014, le Conseil d'Etat a été informé du retrait des deux recours du 25 janvier 2013, de sorte qu'il a classé les procédures y relatives et les a rayées du rôle.

C. Par décision du 15 mars 2022, le Conseil municipal de Y _____ (ci-après : le Conseil municipal) a accordé à Z _____ SA une nouvelle autorisation de construire complémentaire modifiant le projet de 2012/2014. Simultanément, le Conseil municipal a levé les oppositions formées lors de l'enquête publique, soit en particulier celle de V _____ et consorts. Le 18 mai 2022, ces derniers ont recouru contre cette autorisation complémentaire devant le Conseil d'Etat.

Dans un courrier du 22 mars 2023, Z _____ SA a « *irrévocablement* » renoncé à l'autorisation complémentaire de 2022, indiquant qu'elle « *poursuiv[ait] la réalisation de son projet de construction sur la base des autorisations [de 2012 et 2014] en force* ».

Par décision du 27 septembre 2023, le Conseil d'Etat a constaté que la renonciation à l'autorisation complémentaire de 2022 avait privé d'objet le recours administratif du 18 mai 2022. Il a par conséquent classé la procédure et rayé la cause du rôle.

Le 1^{er} novembre 2023, V _____ et consorts ont déféré cette décision au Tribunal de céans (cause A1 23 190) qui, par arrêt distinct de ce jour, rejette leur recours.

D. Parallèlement à la procédure de recours menée à l'encontre de l'autorisation complémentaire de 2022, V _____ et consorts ont, le 9 octobre 2023, sollicité du Conseil municipal qu'il ordonne l'arrêt des travaux en cours sur les parcelles n^{os} xxx1 à xxx2. A l'appui de cette requête, ils soutenaient que les autorisations de 2012 et 2014 étaient caduques. Z _____ SA ayant de surcroît renoncé à l'autorisation de 2022, elle ne disposait plus d'aucune autorisation en force pour poursuivre les travaux.

Par requête de mesures provisionnelles du 2 novembre 2023, V _____ et consorts ont requis, cette fois du Conseil d'Etat, l'arrêt immédiat des travaux menés par Z _____ SA. Selon les requérants, il lui appartenait en effet d'intervenir dans ce dossier en sa qualité d'autorité de surveillance, vu l'inaction du Conseil municipal face aux travaux en cours dénoncés par courriers de V _____ et consorts des 13 et 28 septembre ainsi que des 9 et 12 octobre 2023.

E. En séance du 7 novembre 2023, le Conseil municipal a rejeté la requête de mesures provisionnelles du 9 octobre 2023. En substance, il a retenu que les autorisations de 2012 et 2014 était toujours valables et couvraient les travaux en cours sur les parcelles de la constructrice, nonobstant l'opinion contraire de V _____ et consorts.

Insatisfaits du sort réservé à leur requête, ces derniers ont déposé un recours administratif contre cette décision le 15 décembre 2023. A ce jour, la procédure y relative demeure pendante devant le Conseil d'Etat.

F. Par décision du 21 février 2024, le Conseil d'Etat a, pour sa part, constaté que le prononcé communal avait rendu la requête de mesures provisionnelles du 2 novembre 2023 sans objet. Il a par conséquent classé l'affaire et l'a rayée du rôle, réservant le sort des frais et dépens qui seraient fixés dans le cadre de la décision au fond sur le recours du 15 décembre 2023.

G. Le 14 mars 2024, V _____ et consorts ont recouru contre dite décision auprès du Tribunal cantonal, concluant à l'admission de leur recours et au prononcé d'un ordre d'arrêt immédiat des travaux, sous suite de frais et dépens.

En substance, ils estiment que la Commune « *est totalement défailante puisqu'elle n'a pas procédé au contrôle de la légalité du projet déposé par Z _____ SA* » et n'a pas donné suite à leurs réitérées requêtes d'arrêt des travaux. Ils invoquent également la

défaillance du Conseil d'Etat et de son organe d'instruction des recours en la matière, savoir le Service des affaires intérieures et communales (SAIC), ajoutant qu'il appartient au Conseil d'Etat « *de se prononcer sur le fond des recours encore pendants* ». Par ailleurs, ils ont sollicité le prononcé de mesures provisionnelles sous la forme d'un ordre immédiat d'arrêt des travaux, ainsi que la jonction des causes A1 23 190 et A1 24 59. A l'appui de leur argumentation, V _____ et consorts ont produit divers documents et requis l'édition du dossier de la cause, « *des dossiers de recours pendants devant le Conseil d'Etat* » et d'un rapport d'expertise concernant la légalité du projet. Les recourants ont encore spontanément produit, le 21 mars 2024, deux courriers supplémentaires à l'appui de leur recours.

Le Conseil municipal s'est déterminé le 25 mars 2024, concluant au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Z _____ SA en a fait de même le lendemain. Le 10 avril 2024, le Conseil d'Etat a renoncé à se déterminer mais néanmoins proposé le rejet du recours, sous suite de frais. Son dossier était joint en annexe.

Considérant en droit

1. Le recours a été déposé en temps utile et conformément aux exigences légales, de sorte qu'il est recevable sous cet angle (art. 72, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

2. S'agissant de la qualité pour recourir, la double qualité de voisins directs et dénonciateurs ou, autrement dit, de dénonciateurs « qualifiés » confère en principe à V _____ et consorts le droit d'obtenir une décision de l'autorité compétente en matière de police des constructions – savoir le Conseil municipal (cf. art. 2 al. 1 let. a LC *cum* art. 49 al. 1 LC) ou le Conseil d'Etat en tant qu'autorité de haute surveillance (cf. art. 49 al. 2 LC) – et de recourir à son encontre (ACDP A1 21 143 du 19 mai 2022 consid. 3.2, A1 19 102 du 6 mai 2020 consid. 1.2 et A1 18 225 du 9 mars 2020 consid. 2.1).

2.1 Encore faut-il cependant qu'ils puissent se prévaloir, à l'instar de tout recourant (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA), d'un intérêt actuel à obtenir l'annulation ou la modification de la décision attaquée. Cet intérêt doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu. S'il disparaît en cours de procédure, le recours devient sans objet, alors qu'il est irrecevable si l'intérêt actuel fait déjà défaut au moment du dépôt du recours (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1). L'intérêt actuel est déterminé en fonction du but poursuivi par le recours, des conséquences ainsi que de la portée

d'une éventuelle admission de celui-ci (ATF 131 I 153 consid. 1.2 ; ACDP A1 23 171 du 8 mai 2024 consid. 4.1).

L'examen d'office de la qualité pour recourir (art. 44 al. 3 LPJA) ne dispense pas la partie recourante d'alléguer les faits propres à fonder sa qualité pour agir lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier de la cause (ATF 150 II 123 consid. 4.1 *i.f.* ; ACDP A1 23 144 du 29 mai 2024 consid. 1.3 et A1 22 180, A1 22 182 du 22 août 2023 consid. 1.2). Dans la mesure où l'art. 44 LPJA ne définit pas la qualité pour recourir plus largement que ne le fait l'art. 89 LTF, la jurisprudence fédérale rendue en la matière est applicable au niveau cantonal (art. 111 al. 1 LTF ; ACDP A1 22 180, A1 22 182 précité consid. 1.2).

2.2 En l'occurrence, le Conseil municipal qui avait été saisi le 9 octobre 2023 d'une requête d'arrêt des travaux – similaire à celle soumise au Conseil d'Etat le 2 novembre 2023 – a refusé d'y donner suite par décision du 14 novembre 2023. Or, les recourants ont, le 15 décembre 2023, attaqué cette décision communale par la voie du recours administratif, si bien que le Conseil d'Etat sera, dans ce cadre, amené à statuer au fond sur la validité du refus communal d'ordonner l'arrêt des travaux souhaité par les recourants. Or, c'est précisément ce que ces derniers pourraient – au mieux – obtenir à l'issue de la présente procédure.

2.2.1 Telles que libellées, leurs conclusions tendent bien à l'admission de leur recours et au prononcé, par le Tribunal de céans, de l'arrêt des travaux en cours. En concluant de la sorte, les recourants perdent toutefois de vue que lorsque l'autorité rend une décision d'irrecevabilité, le recours interjeté à son encontre ne peut porter que sur le bien-fondé de l'irrecevabilité, qui constitue désormais l'objet de la contestation, et non sur le fond du litige (ATF 144 II 184 consid. 1.1 et ACDP A1 24 47 du 2 août 2024 consid. 1.2 et A1 23 105 du 4 décembre 2023 consid. 4.1). Or, si l'objet du litige est circonscrit par les conclusions du recourant, ces dernières peuvent en réduire l'étendue par rapport à l'objet de la contestation, mais non pas l'excéder (cf. p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 2C_383/2024 du 15 août 2024 consid. 3.1 et 2C_329/2024 du 2 juillet 2024 consid. 4.1).

Il en découle que si l'autorité de recours admet le pourvoi, elle doit renvoyer la cause à l'autorité précédente pour que cette dernière procède à un examen sur le fond (ATF 144 II 184 consid. 1.1 et arrêt du Tribunal fédéral 2C_701/2023 du 24 juillet 2024 consid. 1.5). Il en va naturellement de même en cas de recours, comme en l'espèce, à l'encontre d'une décision classant la procédure et rayant la cause du rôle au motif que la requête a perdu son objet (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 9C_186/2024 du 18 juin 2024

consid. 1.4). En effet, une telle décision ne sanctionne en réalité rien d'autre qu'un motif d'irrecevabilité qui – à la différence de celui qui existe au moment du dépôt et entraîne de ce fait une décision d'irrecevabilité – apparaît en cours d'instance (sur ce point, cf. ég. *supra* consid. 2.1).

De ce qui précède, il résulte d'une part que les conclusions tendant au prononcé par le Tribunal de céans de l'ordre d'arrêt des travaux excèdent le cadre du présent litige et s'avèrent d'emblée irrecevables. D'autre part et surtout, il en résulte que l'éventuelle admission du recours de V _____ et consorts conduirait uniquement au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour qu'il entre en matière et statue au fond sur la requête d'arrêt des travaux. Cela étant, le Conseil d'Etat est déjà saisi d'un recours administratif dans le cadre duquel il lui reviendra d'examiner le bien-fondé du rejet de la requête d'arrêt des travaux par le Conseil municipal. Aussi discerne-t-on d'emblée mal quel intérêt les recourants pourraient tirer de la présente procédure qu'ils ne retireraient pas déjà de la procédure de recours administratif actuellement pendante.

2.2.2 Dans ces conditions et sans autre explication des recourants à ce sujet, on pourrait imaginer qu'ils se prévalent d'un intérêt à ce que le Conseil d'Etat statue sur leur requête d'arrêt des travaux en tant qu'autorité de surveillance, plutôt qu'en tant qu'autorité d'autorité de recours.

Cela étant, il est clair qu'au moment de contrôler la validité de la décision communale refusant l'arrêt des travaux dans la procédure de recours administratif, le Conseil d'Etat sera, le cas échéant, amené à examiner l'existence d'une prétendue négligence ou défaillance du Conseil municipal, comme il devrait le faire en cas d'admission du présent recours et de renvoi de la cause.

En vertu de l'art. 47 LPJA, le contrôle exercé dans le cadre du recours administratif porte tant sur la violation du droit (al. 1) que sur l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 2). Or, à la supposer avérée, la défaillance que les recourants reprochent présentement au Conseil municipal conduirait nécessairement, dans la procédure de recours administratif, au constat d'une violation du droit puisque les art. 54 ss LC consacrent une obligation et non une faculté d'intervention de en cas de travaux non autorisés (ACDP A1 21 143 précité consid. 3.2). Simultanément, elle révélerait l'abus, voire l'excès négatif de l'exercice de son pouvoir d'appréciation par le Conseil municipal au moment de retenir que les travaux, supposés illégaux, n'appelaient pas de décision ordonnant leur interruption. Ainsi, l'existence d'une défaillance du Conseil municipal se

traduirait indéniablement par l'admission du recours administratif pendant devant le Conseil d'Etat et le prononcé de l'arrêt des travaux.

Dans ces conditions, les recourants n'obtiendraient rien de plus de l'admission de leur recours et du renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour qu'il statue en sa qualité d'autorité de surveillance sur l'arrêt des travaux sollicité, si bien qu'ils ne disposent d'aucun intérêt à ce que la présente procédure aboutisse à un arrêt sur le fond. Autrement dit, le recours administratif pendant devant le Conseil d'Etat depuis le 15 décembre 2023 prive les recourants de tout intérêt actuel et pratique à l'admission de leur recours de droit administratif.

2.3 Faute d'intérêt, V _____ et consorts n'avaient pas, au moment du dépôt de leur recours déjà, la qualité pour recourir à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat du 21 février 2024. Au surplus et alors que leur qualité pour recourir était assurément douteuse, ils n'ont jamais fourni d'éléments susceptibles de démontrer l'existence d'un intérêt justifiant leur démarche, pas même après que Z _____ SA eut expressément contesté ce point dans son mémoire du 26 mars 2024.

Dans ces circonstances, leur recours doit être déclaré irrecevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA), de même que la requête tendant à la jonction des causes A1 23 190 et A1 24 59, ainsi que la requête de mesures provisionnelles (ordre d'arrêt des travaux).

3. Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont arrêtés, sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 800 fr. et mis à la charge des recourants (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar). Ils n'ont par ailleurs pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

A juste titre, le Conseil d'Etat ne conclut pas à l'allocation de dépens, contrairement au Conseil municipal. Ce dernier n'expose toutefois aucun motif particulier justifiant de déroger à la règle selon laquelle aucune indemnité n'est, en général, allouée aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA). L'indemnité sollicitée lui est par conséquent refusée. En revanche, V _____ et consorts, débiteurs solidaires, verseront à Z _____ SA des dépens qui, au vu du peu de complexité de la cause et du fait que cette dernière ne requérait pas un travail important, seront fixés au minimum légal de 1 100 fr., TVA incluse, auquel il convient d'ajouter 100 fr. de débours (art. 91 al. 1 LPJA et art. 27, 29 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est déclaré irrecevable.
2. Les frais, par 800 fr., sont mis à la charge de V _____, W _____ et X _____, solidairement entre eux.
3. V _____, W _____ et X _____, débiteurs solidaires, verseront à Z _____ SA une indemnité de dépens arrêtée à 1200 francs.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jean-Pierre Guidoux, avocat à Sierre, pour V _____, W _____ et X _____, à Maître Gaspard Couchepin, avocat à Martigny, pour la Commune de Y _____, à Maîtres Jacques Johner et Philippe Prost, avocats à Genève, pour Z _____ SA, ainsi qu'au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 25 septembre 2024