

A1 24 253

A2 24 51

ARRET DU 3 SEPTEMBRE 2025

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

Le juge soussigné de la Cour de droit public, statuant ce jour en qualité de juge unique,
assisté du greffier soussigné ;

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Stéphane Riand, avocat à Sion,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui
oppose le recourant à la **COMMUNE DE Y** _____, autre autorité, représentée par
Maître Philippe Loretan, avocat à Sion.

(Rejet d'une demande de reconsidération)

recours de droit administratif contre la décision du 18 décembre 2024

Faits

A. Par courrier du 28 juin 2023, X _____ a sollicité de la commune de Y _____ (ci-après : la commune), collectivité dont il est un ancien employé et avec laquelle il est en litige depuis A _____, la transmission de « *toutes les décisions [l]e concernant que le Conseil communal a[vait] prises depuis le début de la législature* ».

Par courriel du 12 juillet 2023, le secrétaire municipal lui a répondu que cette demande était vague et que les décisions qui devaient lui être notifiées l'avaient déjà été. Aussi l'invitait-il à préciser sa requête et à l'adresser directement à l'avocat mandaté par la commune dans le cadre du litige qui les opposait. L'estimant claire et facile à traiter, X _____ a, le même jour, maintenu sa requête. Le 25 juillet 2023, le secrétaire municipal a confirmé les termes de sa réponse du 12 juillet 2023.

Le 25 juillet 2023 également, l'avocat de X _____ a requis du Conseil municipal de Y _____ (ci-après : le Conseil municipal) la transmission des décisions demandées par son mandant ainsi que la liste des personnes s'étant récusées au moment de leur adoption.

Sous la plume de son mandataire, la commune a refusé de donner suite à cette demande le 2 août 2023, motifs pris que ces décisions avaient été notifiées à X _____, respectivement que ce dernier en avait eu connaissance en sa qualité de partie aux différentes procédures qui l'opposaient à la commune.

Par courrier du 5 janvier 2024, l'avocat de X _____ a réitéré sa demande de transmission et, le 25 janvier 2024, essuyé un nouveau refus de l'avocat de la commune.

B. Le 29 janvier 2024, X _____ a saisi le Conseil d'Etat d'un recours pour déni de justice. Par décision du 24 avril 2024, l'exécutif cantonal a déclaré ce recours irrecevable au motif qu'il était dirigé non contre la commune, mais contre les conseillers municipaux qui n'avaient toutefois pas qualité pour défendre.

Portée devant le Tribunal de céans le 5 mai 2024, cette décision a été annulée par arrêt A1 24 103 du 14 octobre 2024 qui constatait que le motif d'irrecevabilité opposé étant infondé. Dans la mesure, toutefois, où X _____ avait dans l'intervalle, soit le 5 mai 2024 également, déposé un nouveau recours administratif pour déni de justice à l'encontre de la commune – et non plus des conseillers municipaux –, le Tribunal a renoncé au renvoi du dossier de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision, cette mesure s'avérant superflue.

Alors que la cause A1 24 103 était pendante, le Conseil municipal a, le 29 août 2024, adressé à X _____ un courrier aux termes duquel toutes les décisions le concernant lui avaient été notifiées, conformément à l'art. 29 LPJA. Ce document précisait encore que les « *positions procédurales prises par la Commune* » ne le concernaient pas et n'avaient donc pas à lui être communiquées. Sur cette base, le Conseil municipal exposait avoir « *pris la décision les 28 et 29 août 2024, par voie de circulation, de refuser [les] requêtes des 28 juin 2023, 25 juillet 2023 et 5 janvier 2024* », ajoutant que « *[c]ette décision sera[it] ratifiée en séance ordinaire du Conseil municipal du 10 septembre [2024]* ».

Après avoir reçu copie de ce courrier et donné l'occasion à X _____ de se déterminer à son sujet, ce qu'il a fait le 20 septembre 2024, le Conseil d'Etat a constaté, par décision du 16 octobre 2024, que le recours administratif du 5 mai 2024 était devenu sans objet. Soulignant que le recours aurait probablement été admis si la décision du 29 août 2024 ne l'avait pas privé d'objet, le Conseil d'Etat a statué sans frais et alloué une indemnité de dépens de 1500 fr. à l'intéressé. Enfin, faute d'avoir prouvé son indigence et vu les dépens alloués, la requête d'assistance judiciaire de X _____ était rejetée.

C. Le 22 octobre 2024, X _____ a sollicité la reconsidération de cette décision par le Conseil d'Etat et requis l'assistance judiciaire, le tout sous suite de frais et dépens. A l'appui de cette requête, l'intéressé exposait ne pas connaître la « *décision finale* » de l'autorité communale, faute d'avoir reçu la preuve de la « *ratification* » du 10 septembre 2024. Cette absence de notification constituait, selon lui, une circonstance nouvelle importante (art. 33 al. 2 let. a LPJA). Il précisait du reste qu'il n'était pas en mesure de s'en prévaloir plus tôt, c'est-à-dire avant le prononcé du 16 octobre 2024, car il s'attendait alors encore à ce que la décision de « *ratification* » lui soit communiquée par la suite (art. 33 al. 2 let. b LPJA). Chacun de ces deux motifs justifiait donc la reconsidération sollicitée.

Le 13 novembre 2024, X _____ a, parallèlement à sa demande de reconsidération, interjeté un recours de droit administratif à l'encontre de la décision du 16 octobre 2024 (cause A1 24 232).

Par décision du 18 décembre 2024, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de reconsidération et la requête d'assistance judiciaire de X _____, les frais de justice de 508 fr. étant mis à sa charge. En substance, cette décision retient qu'en indiquant, dans ses déterminations du 20 septembre 2024, demeurer dans l'attente d'une décision

sur la question des dépens, l'intéressé n'aurait émis aucune remarque sur l'absence de « *ratification* » et, ainsi, implicitement concédé que son recours n'avait plus d'objet. Dès lors, l'absence de notification de la « *ratification* », connue de l'intéressé à la date du 20 septembre 2024, ne constituait pas une circonstance nouvelle susceptible d'ouvrir la voie de la reconsidération. L'assistance judiciaire était par ailleurs refusée, car X _____ n'avait fourni aucun document de nature à étayer son indigence, d'une part, et car sa demande de reconsidération était vouée à l'échec, d'autre part.

D. Le 23 décembre 2024, X _____ a saisi le Tribunal cantonal d'un recours de droit administratif à l'encontre de cette décision (cause A1 24 253), assorti d'une requête d'assistance judiciaire (cause A2 24 51). L'intéressé conclut à l'annulation de la décision querellée et au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision, sous suite de frais et dépens. En substance, il reproche au Conseil d'Etat d'avoir, en violation du principe de la bonne foi, retenu qu'il n'avait émis aucune réserve quant à l'absence de « *ratification* ». En effet, ses déterminations du 20 septembre 2024 portaient alors exclusivement sur la question des dépens, sans égard à la persistance de l'objet du recours. En outre, à cette date, il ne pouvait s'attendre à ce que la décision de « *ratification* » ne lui soit jamais notifiée.

Par courrier du 15 janvier 2025, le Conseil d'Etat a transmis son dossier et indiqué qu'il renonçait à se déterminer sur le recours, concluant néanmoins à son rejet, sous suite de frais. Reprenant à son compte l'argumentation contenue dans la décision entreprise, le Conseil municipal a, le 5 février 2025, conclu au rejet du recours, sous suite de frais. « *Néanmoins, et afin de mettre fin à une énième procédure ouverte par M. X _____* », il ajoutait qu'un extrait du procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 10 septembre 2024 était communiqué à l'intéressé par courrier du même jour, dont une copie était transmise pour information au Tribunal.

E. Le 7 avril 2025, la commune a spontanément informé le Tribunal qu'elle avait versé plus de xx fr. à X _____, preuve à l'appui, ce qui justifiait à son sens d'exiger de lui le paiement d'une avance de frais et de rejeter sa requête d'assistance judiciaire.

F. Par arrêt de ce jour, rendu dans la cause A1 24 232 le Tribunal de céans constate que le recours de droit administratif interjeté à l'encontre de la décision du 16 octobre 2024 n'a plus d'objet, raye par conséquent la cause du rôle, alloue des dépens à X _____ et dit qu'il n'est pas prélevé de frais de justice.

Considérant en droit

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 en vertu de ces dispositions s'analyse à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'art. 89 LTF, le droit cantonal n'ayant sur ce point pas une portée plus large que le droit fédéral (ATF 144 I 43 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_334/2016 du 18 octobre 2016 consid. 2.1 ; ACDP A1 24 174 du 2 juin 2025 consid. 1.1).

1.1 Selon la jurisprudence, la qualité pour recourir suppose en particulier l'existence d'un intérêt actuel et pratique à l'annulation ou à 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_15/2024 du 18 juin 2024 consid. 1.2 ; ACDP A1 23 190 du 25 septembre 2024 consid. 4.1.3). 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 23 190 précité consid. 4.1.3). De cette manière, les tribunaux sont assurés de trancher uniquement des questions concrètes et non de prendre des décisions à caractère théorique (ATF 144 IV 81 consid. 2.3.1 ; ACDP A1 19 48 du 12 décembre 2019 consid. 1.2), ce qui répond à un souci d'économie de la procédure (ATF 140 IV 74 consid. 1.3.1 et arrêt du Tribunal fédéral 1C_503/2023 du 13 mars 2025 consid. 1.3.1).

Il est exceptionnellement fait abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution à apporter à la question litigieuse (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 et les arrêts cités ; ACDP A1 21 267 du 4 décembre 2024 consid. 1.1).

1.2 En l'espèce, par arrêt A1 24 232 rendu ce jour, le Tribunal de céans constate que le recours de droit administratif du 13 novembre 2024 dirigé contre la décision du Conseil d'Etat du 16 octobre 2024 a perdu son objet.

En effet, la finalité de la procédure de recours pour déni de justice introduite par le recourant – qui a donné lieu à la décision du 16 octobre 2024, à la demande de reconsidération et à la décision subséquente du 18 décembre 2024, ainsi qu'à la double saisine du Tribunal de céans (causes A1 24 232 et A1 24 253) – était circonscrite à la seule obtention d'une décision sujette à recours statuant sur les requêtes de transmission des documents des 28 juin, 25 juillet 2023 et 5 janvier 2024. Or, ce but a été atteint avec la transmission par le Conseil municipal, le 5 février 2025, de sa « *ratification* » du 10 septembre 2024. Comme le constate l'arrêt précité, le recourant ne dispose donc plus d'aucun intérêt actuel et pratique au traitement du recours qu'il a déposé à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat du 16 octobre 2024 (ACDP A1 24 232 précité consid. 1.2), si bien que le recours y relatif a perdu son objet et que la cause A1 24 232 doit être rayée du rôle.

Le même constat vaut évidemment s'agissant du recours de droit administratif déposé le 23 décembre 2024 à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat du 18 décembre 2024 refusant la reconsidération de sa décision du 16 octobre 2024. Aux termes de son recours, l'intéressé conclut au renvoi de la cause au Conseil d'Etat, ordre lui étant donné de reconsidérer sa décision du 16 octobre 2024 « *dans la mesure où il est patent [...] que la cause n'est pas devenue sans objet* » (cf. recours, conclusion n° 4, p. 8). Or, si une telle conclusion se justifiait au moment du dépôt du recours, le 23 décembre 2024, tel n'est plus le cas aujourd'hui. La transmission, le 5 février 2025, de la « *ratification* » du 10 septembre 2024 a en effet, pour les motifs exposés au paragraphe qui précède, définitivement privé de son objet la procédure de recours pour déni de justice sur laquelle se greffe celle de reconsidération dont il est présentement question. En d'autres termes, il n'y a guère d'utilité pratique à traiter un recours dirigé, comme en l'occurrence, contre le refus de reconsidérer une décision rendue dans une cause qui n'a elle-même plus d'objet.

1.3 Faute d'intérêt actuel et pratique au recours et en l'absence d'éléments justifiant de faire exceptionnellement abstraction de cette exigence, le recours du 23 décembre 2024 a perdu son objet.

2. Au surplus, à supposer même que le recours eût conservé un objet, il n'en aurait pas moins dû être rejeté pour les motifs qui suivent.

2.1 En vertu de l'art. 33 al. 2 let. a LJPA – désormais seul invoqué par le recourant –, l'autorité n'est tenue de reconsidérer sa décision que si les circonstances ont été modifiées dans une notable mesure depuis la première décision. Le cas envisagé est

donc celui où il y a lieu d'examiner si la décision, initialement correcte, doit être adaptée à des circonstances nouvelles importantes qui lui sont postérieures (vrais *nova* ; ACDP A1 24 130 du 1^{er} avril 2025 18 décembre 2023 consid. 2.1.2).

2.2 D'emblée, il faut concéder au recourant que c'est à tort que le Conseil d'Etat a retenu qu'il aurait implicitement conclu, dans son courrier du 20 septembre 2024, « *au prononcé d'une décision lui attribuant des dépens suite au prononcé par la Commune d'une décision qui rendait son recours sans objet* ». D'une part, ce courrier abordait la seule question des dépens, ce dont on ne peut toutefois inférer que l'intéressé aurait admis que son recours avait été purgé de son objet. D'autre part et surtout, le Conseil d'Etat omet le courrier du recourant du 7 octobre 2024. Certes sibylline, cette écriture précisait néanmoins clairement que si les derniers courriers du mandataire de la commune concernaient son recours du 5 mai 2024 – ce qui était à l'évidence le cas –, alors « *la procédure n[était selon lui] pas devenue sans objet* ». Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne pouvait justifier le refus de reconsidérer par le fait que le recourant avait prétendument concédé que le recours n'avait plus d'objet.

2.3 Il n'en reste pas moins que les conditions de l'art. 33 al. 2 let. a LPJA n'étaient pas réunies. L'affirmation du recourant selon laquelle « *la découverte de l'absence de la décision annoncée le 10 septembre 2024, aurait dû [...] conduire [le Conseil d'Etat] à retenir que les circonstances de sa décision [avaient] été modifiées dans une notable mesure, la décision sur laquelle il tablait n'ayant jamais été notifiée ni même peut-être rendue* », ne constitue clairement pas un vrai *novum* au sens de la disposition précitée.

L'argumentation se fonde en effet sur la prémisse, erronée, que la décision du 16 octobre 2024 « *tablait* » sur la « *ratification* » du 10 septembre 2024 pour déclarer le recours sans objet. Or, c'est l'exact inverse, puisque la décision en question retient que l'acte du 29 août 2024 constituait bien une décision administrative statuant sur les requêtes de l'intéressé. Certes discutable (cf. ACDP A1 24 232 précité consid. 2.2), ce constat juridique n'en démontre pas moins que la « *ratification* » litigieuse était indifférente à la solution adoptée par le Conseil d'Etat. Partant, on ne saurait reprocher à ce dernier d'avoir considéré que l'absence de notification de la « *ratification* » du 10 septembre 2024, postérieurement à la décision du 16 octobre 2024, ne constituait pas un changement de circonstances notable au sens de l'art. 33 al. 2 let. a LPJA. Au surplus et comme l'a pertinemment relevé l'autorité précédente, ce fait était parfaitement connu du recourant avant même la décision du 16 octobre 2024, si bien qu'il ne saurait être considéré comme une circonstance qui lui serait postérieure, ce qu'exige pourtant l'art. 33 al. 2 let. a LPJA.

En réalité, si le recourant estimait le raisonnement du Conseil d'Etat contraire au droit, il lui incombait d'entreprendre sa décision non par le biais de la reconsidération, mais par la voie du recours de droit administratif auprès du Tribunal de céans, comme il l'a fait (cf. cause A1 24 232). Dans ce cadre, il demeurerait au reste parfaitement libre d'invoquer l'absence de notification de la « *ratification* » à l'appui de ses conclusions, comme il l'a d'ailleurs également fait (cf. ACDP A1 24 232 précité let. C).

2.4 A la lumière des considérants qui précèdent, le Tribunal aurait manifestement rejeté le recours s'il avait dû entrer en matière, faute de motifs imposant la reconsidération de la décision entreprise.

3. Vu l'issue du litige, il convient encore d'arrêter les frais et dépens.

3.1 Lorsqu'un recours devient sans objet, le Tribunal statue en principe sur ce point par une décision sommairement motivée en tenant compte de l'état des choses existant avant le fait qui met fin au litige ainsi que de l'issue probable de celui-ci (RVJ 2020 p. 9 consid. 1.3 ; ACDP A1 24 133 du 23 août 2024 consid. 2.1). Il doit toutefois se garder d'examiner dans le détail les perspectives du procès, un jugement matériel ne devant pas être rendu par ce biais, de sorte que le Tribunal se limite à une appréciation succincte et sommaire du dossier (ACDP A1 22 160 du 14 novembre 2023 consid. 4.1). Si l'issue probable de la procédure n'apparaît pas évidente, il y a alors lieu de recourir aux critères généraux de procédure qui commandent de mettre les frais et dépens à la charge de la partie qui a provoqué la procédure devenue sans objet ou chez qui résident les motifs pour lesquels elle a pris fin (ATF 142 V 551 consid. 8.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1014/2022 du 18 septembre 2024 consid. 2.1 ; ACDP A1 23 160 du 8 mai 2024 consid. 3.1).

3.2 S'il n'avait perdu son objet, le recours aurait dû être rejeté pour les motifs déjà exposés (cf. *supra* consid. 2).

Par conséquent assimilé à la partie qui succombe, le recourant supportera les frais de la cause (art. 89 al. 1 LPJA). Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1, 14 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice sera fixé à 800 francs.

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 91 al. 3 LPJA).

4. S'agissant de la requête d'assistance judiciaire (cause A2 24 51), elle doit être rejetée. D'une part, le recours était dépourvu de chances de succès (cf. *supra* consid. 2 et art. 2

al. 1 let. b LAJ). D'autre part, le recourant n'a pas réagi à la transmission du courrier du 7 avril 2025 dont il résulte, preuve à l'appui, qu'il a reçu plus de xx fr. de la commune. Dès lors et faute d'explications sur ce point, la condition de l'indigence n'apparaît pas remplie (art. 2 al. 1 let. a LAJ).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours n'ayant plus d'objet, la cause A1 24 253 est rayée du rôle.
2. La requête d'assistance judiciaire (cause A2 24 51) est rejetée.
3. Les frais, par 800 fr., sont mis à la charge de X _____.
4. Il n'est pas alloué de dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Stéphane Riand, avocat à Sion, pour X _____, à Maître Philippe Loretan, avocat à Sion, pour la commune de Y _____, ainsi qu'au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 3 septembre 2025