

A1 24 197

ARRÊT DU 31 MARS 2025
Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public

Composition : Christophe Joris président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges

dans les causes

X _____, recourante, représentée par Maître Nicolas Rouiller, avocat, Lausanne

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose la recourante à **Y** _____, partie concernée, et au **CONSEIL COMMUNAL DE Z** _____, au même lieu, autre autorité, représentée par Maître Christian Voide, avocat, Sion

(irrecevabilité d'une opposition)

recours de droit administratif contre la décision du 31 juillet 2024

Faits

A. En vigueur depuis le 1^{er} mars 2023, le règlement du 9 novembre 2022 sur le Bulletin officiel (RBO ; RS/VS 170.5) énonce à l'al. 1 de son art 1^{er} qu'en vue d'assurer la connaissance des actes officiels des autorités législatives, exécutives et judiciaires que la législation a prévu de rendre notoires ainsi que (de) tous les autres documents qu'une autorité aura décidé de rendre publics, l'Etat pourvoit à la publication d'un Bulletin officiel. Selon l'al. 2, celui-ci est publié sur la plateforme exploitée par la Confédération en vertu de l'article 5 alinéa 3 de l'ordonnance fédérale sur la Feuille officielle suisse du commerce (ordonnance FOOSC ; OFOSC). Il est actualisé tous les jours ouvrables et seule la version électronique publiée sur la plateforme fait foi.

L'al. 1 reprend celui de l'art. 1^{er} du règlement homonyme du 27 octobre 1999 (aRBO) qu'abroge tacitement le RBO, disposition dont les al. 2 et 3 parlaient d'un Bulletin officiel imprimé, distribué par abonnement, les actes publiés pouvant, dans la mesure du possible, être également rendus accessibles sous forme électronique, étant bien entendu que seule faisait foi leur version papier.

B. Le dernier Bulletin officiel imprimé a paru le 24 février 2023. L'éditeur qui le publiait l'a remplacé, dès le 3 mars 2023, par Bulletin Valais Wallis, hebdomadaire vendu sur abonnement. Son numéro de ce jour-là indiquait, en page 2, que cette publication parvenait à ses clients « en parallèle à sa version électronique disponible dès aujourd'hui à l'adresse www.bulletinvalaiswallis.ch. Les informations reprises dans votre Bulletin Valais Wallis sont rigoureusement identiques à celles publiées sur la plateforme officielle du canton ; pour garantir l'exactitude des informations et respecter les délais légaux, la période exacte d'extraction des données sera précisée dans chaque numéro imprimé et la date officielle de chaque publication mentionnée ». A partir du n° du 10 mars 2023, la une de Bulletin Valais Wallis indique chaque fois qu'il « comprend l'ensemble des informations officielles publiées par le canton du Valais sur sa plateforme digitale – Seules les publications effectuées sur le site officiel du canton font foi ».

C. Copropriétaire de la parcelle n° xxx du cadastre municipal de Z _____, bien-fonds classé en zone village, Y _____ a demandé une autorisation de construire pour des travaux de réfection des façades du bâtiment occupant cet immeuble. Son projet a été mis à l'enquête publique au Bulletin officiel avec comme date de parution le xx.xx 2023 et la mention que cette insertion allait être visible par le public jusqu'au xx.xx1 2023.

Propriétaire de fonds voisins du n° xxx, X _____ forma le 12 octobre 2023 opposition au projet de Y _____ en se référant à l'avis paru à ce propos dans le Bulletin officiel (*recte* Bulletin Valais Wallis du xx.xx2 2023).

Le 24 octobre 2023, le Service communal des constructions signala à la prénommée que cette opposition n'était pas recevable, car elle était postérieure à l'expiration du délai de trente jours fixé par l'art. 47 al. 1 LC, texte indiquant la publication dans le Bulletin officiel comme point de départ de ce délai.

D. Le 6 novembre 2023, X _____ recourut au Conseil d'Etat en contestant l'irrecevabilité constatée par ledit Service communal.

E. Le Conseil communal avait entre-temps délivré à Y _____, le xx.xx3 2023, l'autorisation qu'il avait demandée. Non communiquée à X _____, cette décision, expédiée le 9 novembre 2023 (p. 4), relevait que le projet n'avait suscité aucune opposition (p. 1).

Le xx.xx4 2023, le Conseil communal retint que le permis du xx.xx3 2023 ne correspondait pas aux réquisits de l'art. 50 al. 1 LC et de l'art. 38 LC, notamment parce qu'il ne statuait pas sur l'opposition de X _____, point sur lequel le Service communal des constructions n'avait pas rendu, le 24 octobre 2023, une décision au sens propre du terme. Ces motifs justifiaient de statuer derechef, en autorisant le projet de Y _____ parce qu'il satisfaisait aux réquisits de droit matériel qui lui était applicables, et en déclarant irrecevable, comme tardive, l'opposition du 12 octobre 2023.

Le 30 janvier 2024, le Conseil communal posta sa décision du xx.xx4 2024.

F. Le 12 janvier 2024, X _____ requit le Conseil d'Etat d'accorder effet suspensif au recours qu'elle allait former contre cette décision communale du xx.xx4 2023 et qui fut interjeté le 1^{er} mars 2024. Son argumentation discutait l'irrecevabilité à laquelle s'était heurtée son opposition du 12 octobre 2023 et la légalité de l'autorisation du xx.xx4 2023.

Le 31 juillet 2024, le Conseil d'Etat débouta la recourante et classa sa requête d'effet suspensif. Il jugea que l'objet du litige se limitait à l'irrecevabilité critiquée (cons. 2) et que sa solution ne nécessitait pas l'administration de preuves supplémentaires concernant en particulier la fiabilité et la sécurité des publications informatiques (cons. 3). X _____ estimait à tort qu'en conférant une priorité inconditionnelle à la version électronique d'un acte officiel, l'art. 1 al. 1 et 2 RBO posait une règle qui ne pouvait résulter que d'une loi au sens formel, voire d'une norme de rang constitutionnel. C'était

oublier que l'art. 95 al. 1 de la loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP ; RS/VS 171.1) chargeait le Conseil d'Etat d'assurer une information régulière, complète et opportune du public (art. 95 al. 1) et lui déléguait la compétence de légiférer sur les publications officielles (art. 141 al. 1). L'art. 102 al. 1 LCo, dont se prévalait la recourante, réservait les cas où la loi prescrivait aux communes d'insérer leurs communications dans un organe officiel de publication. Cette hypothèse se vérifiait quant aux avis d'enquête publique sur les projets de construction, du moment que l'art. 42 al. 2 LC parlait de leur parution dans le Bulletin officiel, soit du procédé régi désormais par le RBO (cons. 4). Les généralités avancées par la recourante sur les risques de falsification de publications informatiques n'étaient pas pertinentes, du moment que personne ne soutenait qu'un risque de ce genre s'était réalisé lors de la parution au Bulletin officiel du xx.xx 2023 de l'information relative au projet de Y _____ (cons. 5). La recourante se plaignait à tort d'une violation de l'art. 5 al. 3 Cst (bonne foi) au motif que l'avis au Bulletin Valais Wallis du xx.xx2 2023 la renseignant sur ce projet ne spécifiait pas que le délai d'opposition courait dès la publication informatique. Ce grief était téméraire déjà parce que le Bulletin Valais Wallis n'était édité ni par le canton, ni par ses communes, mais par un particulier. Celui-ci avait d'ailleurs pris soin de spécifier en première page du numéro du xx.xx2 2023 de cet hebdomadaire que seules faisaient foi les publications parues sur le site officiel du canton. Un encadré en page 3 réitérait cette précision, en soulignant la différence entre ces publications et celles de l'éditeur de Bulletin Valais Wallis. X _____ étant notaire, elle ne pouvait guère être crue quand elle prétendait avoir ignoré les changements, au demeurant évoqués dans la presse, qui étaient récemment survenus dans la réglementation des publications officielles (cons. 6). Le Conseil communal avait ainsi déclaré à bon droit tardive l'opposition du 12 octobre 2023 de X _____ (cons. 7). Ses moyens tirés d'irrégularités affectant les plans du projet de l'intimé et l'autorisation qu'il avait obtenue sortaient du cadre de l'objet du procès qui se limitait à l'examen de cette irrecevabilité (cons. 1 et 8).

G. Le 18 septembre 2024, X _____ conclut céans à l'annulation du prononcé juridictionnel du 31 juillet 2024, à un arrêt déclarant recevable son opposition du 13 octobre 2024 et à l'allocation de dépens.

Les xx.xx3 2024, Y _____ conclut à l'irrecevabilité (*recte* au rejet) du recours auquel le Conseil communal renonça, le 24 septembre 2024 à répondre, tandis que le Conseil d'Etat proposa, le 9 octobre 2024, de le rejeter.

Le 21 novembre 2024, la recourante présenta d'ultimes remarques.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable, dans la mesure où il s'en prend à la confirmation par le Conseil d'Etat de l'irrecevabilité de l'opposition du xx.xx2 2023 de X _____ à l'autorisation du projet de Y _____ (art. 72, 78 lit. a, 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1 lit. a, 46 et 48 LPJA).

La recourante n'est, en revanche, pas recevable à s'en prendre, p. ex. sous ch. 1.1 à 1.5 de ses observations du 21 novembre 2024, au permis de bâtir délivré à Y _____, point qui n'a pas donné lieu à une décision de dernière instance dans l'acception de l'art. 72 LPJA, attendu que seule était litigieuse devant le Conseil d'Etat la question de savoir si l'opposition du xx.xx2 2024 était ou non tardive (cf. p. ex. ACDP A1 24 59 du 25 septembre 2024 cons. 2.2.1).

Le recours est, en outre, sans objet lorsqu'il soulève, en p. 11 du mémoire du 16 septembre 2024, la question de l'effet suspensif que le Conseil d'Etat n'a pas refusé (art. 52 LC ; art. 42 lit. b OC) et qui existe actuellement en vertu des art. 80 al. 1 lit. d et 51 al. 1 LPJA.

2. La recourante se plaint d'une violation de l'art. 9 Cst féd. garantissant à tout un chacun le droit d'être traité par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3). Elle soutient à ce propos avoir été induite en erreur par l'avis au Bulletin Valais Wallis qui ne spécifiait pas que le délai d'opposition courait dès la mise à l'enquête publique au Bulletin officiel (informatisé), soit dès le xx.xx 2023.

Le cons. 6.2 du prononcé du Conseil d'Etat cite les trois passages de ce numéro du Bulletin Valais Wallis (p. 1, 3 et 80) qui rappelaient que cet hebdomadaire reprenait des informations parues sur la plateforme officielle du canton et que seule faisait foi leur publication sur cette dernière, autrement dit dans le Bulletin officiel. La recourante fait l'impasse sur ces précisions quand elle prétend que « la commune de Z _____ » a agi « façon trompeuse » en s'abstenant de mentionner dans le Bulletin Valais Wallis le point de départ du délai d'opposition (p. 8 du mémoire précité).

Ces assertions perdent aussi de vue que la rédaction par l'éditeur de Bulletin Valais Wallis des avis ou des informations qu'il diffuse ne lie pas les autorités.

3. La recourante soutient que le Conseil d'Etat a illégalement omis de statuer sur ses objections contre la validité de l'art. 1 al. 2 RBO en tant qu'il énonce que seule fait la version électronique des informations régies par cette disposition. A l'écouter, le changement ainsi survenu par rapport au droit antérieur où était déterminante la version imprimée dans le Bulletin officiel de l'époque nécessitait une loi au sens formel, voire une modification des normes constitutionnelles. En arguant de la concordance entre l'avis paru le xx.xx 2023 sur la plateforme informatique du Bulletin officiel et celui imprimé dans le Bulletin Valais du xx.xx2 2023 pour éluder la discussion de ce moyen qui contestait sa compétence pour édicter valablement l'art. 1 al. 2 RBO, l'autorité attaquée aurait violé l'art. 29 al. 2 Cst conférant aux parties le droit d'être entendues.

4. Aux termes de l'art. 16 al. 3 Cst, toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser. Les restrictions à cette liberté, qui vaut pour les médias comme le Bulletin officiel d'aujourd'hui, doivent respecter les standards de l'art. 36 Cst, ce qui implique en particulier qu'elles soient proportionnées, justifiées par un intérêt public, conformes à la loi et à l'égalité de traitement ; elles doivent, de plus, être prévues dans une loi au sens formel en cas de limitation importante aux droits protégés par l'art. 16 Cst. Il a été jugé que tel n'était pas le cas des inconvénients résultant de la substitution d'une publication d'informations officielles via une plateforme comme celle réglementée par le RBO à leur publication dans un périodique édité sur papier, de sorte qu'une loi au sens matériel (ordonnance édictée sur délégation) suffisait dans ce contexte (cf. p.ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_137/2018, 1C_139/2018 du 27 novembre 2018 cons. 4.1 ss).

Le Conseil d'Etat s'est tacitement rangé à cette opinion en retenant que le RBO résistait, sur ce point, aux arguments contraires de la recourante. Celle-ci ne cherche pas à démontrer que leur réfutation par l'autorité attaquée serait inexacte ou violerait le droit pour des motifs autres que ceux, infondés, résumés au cons. 3.

5. Le recours est rejeté en tant qu'il est recevable (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA). La preuve par témoignage offerte du 3^{ème} allégué de la recourante n'a pas à être administrée (art. 80 al. 1 lit. d, 56, 17 ss LPJA), faute d'indication de la personne à entendre et des questions à lui poser (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_542/2024 du 16 janvier 2025 cons. 2.2) et de relation avec l'objet du procès, cet allégué se rapportant au libellé de l'avis publié dans le Bulletin Valais Wallis (cons. 1).

6. Les dépens sont refusés à la recourante ; elle paiera un émolument de justice de 1500 fr., fixé débours inclus, en application des paramètres usuels de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, etc. (art. 88 al. 2, 89 al. 1, 91 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1, 25 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté en tant qu'il est recevable.
1. X _____ paiera 1500 fr. de frais de justice.
2. Les dépens lui sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Nicolas Rouiller, à Lausanne, à Maître Christian Voide, à Sion, au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 31 mars 2025.