A1 25 156

ARRET DU 11 AOÛT 2026

Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges ; Natalia Pérez Alvarez, greffière ;

en la cause

COMMUNE DE X _____, recourante, représentée par Maître Nicolas Voide, avocat à Martigny,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **Y _____ SA**, de siège à A _____, tiers concerné, représenté par Maître Emilie Kalbermatter, avocate à Sion.

(contribution de plus-value ; irrecevabilité du recours contre une décision de renvoi)

recours de droit administratif contre la décision du 16 juillet 2025

Faits

A. La société Y _____ SA est, depuis le 14 août 2009, propriétaire de la parcelle nº xxx, plan nº yyy, du cadastre communal de X _____, d'une surface de 18'608 m². Ce bien-fonds supporte un établissement industriel.

B. En août 2009, la commune de X _____ (ci-après : la commune) a mis à l'enquête publique un avis d'appel à contribution des propriétaires fonciers relatif à la construction des accès à la « B _____ », portant la dénomination « C _____ ». Six zones contributives ont été définies par la commune. La parcelle nº xxx a été attribuée à la zone 4 « centre d'achat », pour un indice initialement défini de 150.

En février 2016, Y _____ SA a reçu une demande d'acompte à titre de contribution de propriétaire foncier d'un montant de 186'587.20 fr., qu'elle n'a pas payé.

Le 24 mai 2018, la société s'est vu notifier un appel à contribution final d'un montant total de 193'844 fr., la participation au m² étant de 10.42 francs.

Entre le 25 mai 2018 et le 25 juin 2018, le dossier d'appel à contribution final a été mis à l'enquête. Y _____ SA a formé opposition le 18 juin 2018 à l'encontre de la contribution fixée.

C. Dans un rapport établi le 2 septembre 2022, un groupe d'experts mandaté par la commune est arrivé à la conclusion que la contribution attribuée à la zone 4 « centre d'achat », à laquelle appartenait la parcelle nº xxx, était correcte. Il a ainsi recommandé à la commune de rejeter l'opposition formée par Y _____ SA.

Par courrier du 7 décembre 2022, la commune a informé Y _____ SA que le Conseil municipal avait, en séance du 22 novembre 2022, décidé de suivre les conclusions du rapport du 2 septembre 2022 et de rejeter son opposition. Une facture d'un montant de 193'844 fr., datée du 6 décembre 2022 et payable jusqu'au 5 janvier 2023, lui a été adressée en annexe à ce courrier.

D.

D.a Le 5 janvier 2023, Y _____ SA a formé un recours auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de la décision du Conseil municipal du 22 novembre 2022, notifiée le 12 décembre 2022, concluant principalement à la constatation de sa nullité subsidiairement à son annulation. A l'appui de son recours, la société a en substance argué d'une violation du droit d'être entendu en raison des lacunes du dossier communal

de mise à l'enquête publique, auxquelles la commune n'avait pas remédié malgré ses demandes réitérées. En conséquence, elle s'estimait avoir été empêchée de comprendre les critères retenus par la commune pour fixer la participation des propriétaires et déterminer les zones contributives et leurs indices respectifs. Elle a également invoqué une violation de l'art. 22 de la loi du 15 novembre 1988 sur les contributions des propriétaires fonciers (LCPF), fondée sur l'absence d'un avis l'informant de l'ouverture de la procédure d'appel à contribution, de l'art. 23 al. 1 LCPF, motivée par l'absence de renseignements relatifs aux éventuelles subventions touchées ou les participations de tiers et aux critères de calcul retenus pour fixer la contribution, et de l'art. 25 al. 2 LCPF, la commune ayant, de l'avis de la société, tardé à mettre le rapport final à l'enquête publique. Y _____ SA s'est aussi plainte d'une violation du principe de célérité, des art. 70 et 76 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR) et 3 al. 2 LCPF ainsi que des principes permettant de déterminer la contribution. Finalement, elle a sollicité la mise en place d'une expertise visant à vérifier le coût des travaux concernés par l'appel à contribution.

Le 7 mars 2023, la commune a contesté le caractère lacunaire du dossier communal et jugé les autres griefs soulevés par Y _____ SA infondés, de sorte que le recours devait être rejeté.

Le 21 mars 2023, Y _____ SA a indiqué que celui-ci demeurait incomplet après consultation du dossier déposé par la commune auprès du Conseil d'Etat. Elle a listé les documents manquants et a en particulier requis que la commune les verse au dossier.

Le 30 mai 2023, la commune a fourni des explications relatives aux documents figurant au dossier et a transmis une nouvelle fois au Conseil d'Etat le dossier de mise à l'enquête, dans sa version originale, ainsi qu'un classeur contenant notamment un rapport communal du 24 mai 2018 et des pièces justificatives.

Le 21 juillet 2023, Y _____ SA a persisté dans ses conclusions en maintenant que les documents nouvellement produits par la commune ne permettaient pas de pallier les lacunes constatées.

Le 24 juillet 2023, le Conseil d'Etat a avisé les parties que l'échange d'écritures était clos et qu'elles seraient informées si l'administration de preuves complémentaires s'avérait nécessaire au traitement du recours.

D.b Le 23 janvier 2025, un expert a été mandaté par l'organe d'instruction du recours pour examiner le coût des travaux concernés par l'appel à contribution ainsi que la justification des zones contributives et les indices fixés par la commune.

Le 24 mars 2025, l'expert a indiqué vouloir se départir d'une partie du mandat, dès lors que le point relatif au coût des travaux excédait son champ de compétences métier. Par ailleurs, il a relevé qu'il ne lui était pas possible de développer une analyse portant sur les indices fixés par la commune (150 puis 240) en raison des lacunes du dossier. L'expert a à cet égard demandé à pouvoir disposer d'informations complémentaires, soit notamment des documents et des plans relatifs à la détermination des zones contributives, tels que mentionnés dans la détermination de la commune du 7 mars 2023.

Le 27 mars 2025, la commune a réitéré avoir déjà transmis l'intégralité des documents en sa possession. Par courrier daté du même jour, Y _____ SA a souligné qu'il n'appartenait pas à l'expert de combler les lacunes du dossier, mais de se prononcer sur la base du dossier tel que constitué.

Le 15 mai 2025, l'expert a rappelé la nécessité de pouvoir disposer des documents sollicités pour pouvoir mener à bien son analyse et a demandé à pouvoir rencontrer les membres de la commission afin d'établir la base de l'argumentaire qui avait servi à définir les indices et les pondérations fixés par la commune.

Par courrier du 21 mai 2025, l'organe d'instruction a constaté que le mandat d'expertise ne pouvait être mené à bien, faute pour les experts de pouvoir se positionner sur les indices fixés par la commune en raison des lacunes du dossier. Il a rappelé qu'il n'appartenait pas aux experts de reconstituer le dossier des autorités et a ménagé aux parties la possibilité de se déterminer avant qu'il soit formellement mis un terme au mandat d'expertise.

Le 27 mai 2025, l'expert a fait parvenir sa facture d'expertise (2'053 fr. 90) au Conseil d'Etat.

Le 3 juin 2025, la commune a indiqué ne pas s'opposer à une rencontre avec les membres de la commission sollicitée par l'expert et a contesté toute clôture de l'instruction avant délivrance du rapport d'expertise déjà facturé.

Le 16 juin suivant, Y _____ SA s'est opposée à l'audition des membres de la commission, rappelant qu'il n'incombait pas à l'expert de combler les carences du

dossier. Dans le cas où l'autorité acceptait tout de même que l'expert obtienne des informations complémentaires, la société a notamment requis que celui-ci fasse préalablement part de ses questions aux parties par écrit.

Par ordonnance du 17 juin 2025, l'organe d'instruction a clos l'échange d'écritures.

Le 2 juillet 2025, la commune a spontanément souligné que l'échange d'écritures ne pouvait être déclaré clos avant que le rapport d'expertise ne soit rédigé et notifié, rappelant la teneur des échanges antérieurs.

Le 7 juillet 2025, l'organe d'instruction a confirmé la clôture de l'échange d'écritures prononcée par ordonnance du 17 juin 2025 et a remis à Y _____ SA une copie du courrier du 2 juillet 2025 pour information.

Le 8 juillet 2025, la commune a invité l'autorité à lui préciser si l'échange d'écritures était clos dans l'objectif de la reddition de l'expertise ou d'une décision sans administration de ce moyen de preuve.

L'organe d'instruction a remis, le 9 juillet 2025, une copie du courrier de la commune à Y _____ SA, indiquant une nouvelle fois que l'échange d'écritures avait été clos par ordonnance du 17 juin 2025.

Par courrier du 10 juillet 2025, la commune a encore soulevé que l'échange d'écritures avait déjà été clos le 24 juillet 2023, que la correspondance de l'expert du 15 mai 2025 ne pouvait être considérée comme un rapport d'expertise et que les parties s'accordaient à remettre une liste de questions à l'attention des membres de la commission. Elle a finalement demandé à l'organe d'instruction qu'il confirme que l'expert avait été invité à rédiger dite liste.

D.c Par décision du 16 juillet 2025, le Conseil d'Etat a admis le recours de Y _____ SA du 5 janvier 2023, annulé la décision du 7 décembre 2022 (*recte* : 22 novembre 2022) et renvoyé la cause à la commune pour nouvelle décision, après complètement du dossier. Il a retenu que Y _____ SA s'était plainte, à raison, des lacunes du dossier communal, constitutives d'une violation de son droit d'être entendue, et que l'expert mandaté n'avait pas pu rendre son rapport précisément en raison du caractère lacunaire du dossier. La société concernée avait dès lors été privée de son droit de recours ancré à l'art. 28 al. 2 LCPF. Le Conseil d'Etat a, à cet égard, jugé qu'il n'appartenait pas à l'expert de combler les lacunes du dossier de l'autorité de première instance et de reconstituer *a posteriori* les réflexions de cette autorité afin de donner un sens aux

chiffres figurant dans une décision formelle. Il a en outre relevé qu'à l'analyse du dossier, il ne parvenait pas non plus à discerner les motifs ayant fondé le calcul du montant facturé à titre d'appel à contribution à Y _____ SA. La décision du 7 décembre 2022 (*recte* : 22 novembre 2022) était en conséquence insuffisamment motivée. Faute d'avoir pu obtenir l'avis consultatif (expertise) en raison du caractère incomplet du dossier, le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'était pas possible de statuer sur le fond.

E. Le 10 septembre 2025, la commune a recouru céans contre ce prononcé, en concluant à la constatation de sa nullité subsidiairement à son annulation. A l'appui de cette conclusion, elle a invoqué une violation de son droit d'être entendue, estimant en substance que la décision du Conseil d'Etat avait été rendue avant la fin de l'instruction, que l'issue de la cause aurait été différente si l'instruction avait pu être menée à son terme et que ce n'était que si un doute quant au montant de l'appel à contribution persistait après la reddition de l'expertise que le dossier aurait pu être renvoyé à la commune pour nouvelle décision.

Dans sa réponse du 18 septembre 2025, Y _____ SA a conclu au rejet du recours tout en mettant en doute la qualité pour recourir de la commune, celle-ci n'ayant perdu aucun droit attendu que le dossier lui avait été simplement retourné afin d'être complété. Sous cette réserve, elle a nié toute violation du droit d'être entendu de la commune, étant donné que cette dernière ne critiquait pas la décision attaquée et qu'elle n'était pas l'auteure de la requête tendant à la mise en place de l'expertise.

Le 1er octobre 2025, le Conseil d'Etat a déposé son dossier et proposé l'irrecevabilité du recours, dans la mesure où sa décision du 16 juillet 2025 ne portait pas atteinte à l'autonomie communale, mais renvoyait la cause à la commune pour nouvelle décision afin que Y _____ SA dispose, avant de former un éventuel nouveau recours, d'une décision correctement motivée. Subsidiairement, le Conseil d'Etat a proposé le rejet du recours.

Le 3 octobre 2025, l'expert s'est déterminé. Par courrier du 7 octobre 2025, le juge délégué a précisé qu'il n'était pas partie à la procédure.

La commune a déposé des remarques complémentaires le 14 octobre 2025. Cette écriture a été communiquée le 15 octobre 2025 à Y _____ SA ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Considérant en droit

1. Le Tribunal examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont adressés (cf. not. art. 80 al. 1 let. a à c, 44 al. 3 LPJA).

2.

2.1 A qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision qu'il défère à la juridiction de recours et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA) et toute autre personne, autorité ou organisation que la loi autorise à recourir (art. 44 al. 1 let. b LPJA).

2.2 L'art. 156 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo) dispose que les collectivités de droit public ont qualité pour recourir auprès du Tribunal cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée. La légitimation de la commune résulte, dans ce contentieux, des art. 5 al. 1 et 29 al. 2 de la de loi du 15 novembre 1988 sur les contributions des propriétaires fonciers (LCPF) (cf. p. ex. ACDP A1 01 254, A1 01 255, A1 01 256 et A1 01 257 du 12 avril 2002 consid. 1).

3.

3.1 Aux termes de l'art. 41 al. 2 LPJA, les décisions préjudicielles ou incidentes pouvant causer un préjudice irréparable sont susceptibles d'un recours séparé. Dans le cas contraire, elles doivent être attaquées conjointement avec la décision finale (art. 41 al. 1 LPJA).

3.2 Une décision est dite incidente lorsqu'elle est prise dans le cours d'une procédure administrative sans mettre fin à celle-ci (ATF 144 V 280 consid. 1.2 et 142 II 20 consid. 1.2). De manière générale, les décisions de renvoi sont considérées comme des décisions incidentes, qualification qui a pour corollaire qu'elles sont habituellement attaquables cumulativement avec la décision finale, sauf si elles sont de nature à occasionner un préjudice irréparable, réquisit de l'ouverture d'un recours séparé dirigé exclusivement contre des décisions incidentes (art. 72 et 77 al. 1 let. a, 5 al. 2 et 41 LPJA ; ACDP A1 24 243 du 28 janvier 2026 consid. 4.4.1, A1 25 64 et A1 25 65 du 9 juillet 2025 consid. 1.3.2, A1 22 59 du 21 décembre 2022 consid. 1.1 ; BOVAY, Procédure administrative, 2e éd., Berne 2021, p. 361). Toutefois, une décision de renvoi doit être considérée comme finale lorsque l'autorité inférieure n'a plus aucune marge de manœuvre et que le renvoi ne sert plus qu'à mettre en œuvre ce qui a été ordonné par l'autorité supérieure (ATF 150 II 346 consid. 1.3.4 et 149 II 170 consid. 1.9 ; arrêts du

Tribunal fédéral 1C_349/2023 du 13 février 2025 consid. 1.1, 1C_232/2024 du 26 avril 2024 consid. 1.3 et 1C_463/2022 du 9 septembre 2022 consid. 2.3 ; ACDP A1 21 211, A1 21 214 et A1 21 216 du 28 juin 2022 consid. 1.1 ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., Genève 2018, n. 831, p. 297).

3.3 Le préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA peut être de nature juridique, factuelle voire économique et doit naturellement 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 2026 p. 52 consid. 3.2.1 ; ACDP A1 23 170 du 16 novembre 2023 consid. 3, A1 22 102 du 22 juillet 2022 consid. 4 et A1 21 182 du 18 mai 2022 consid. 1.1). L'intérêt ne doit cependant pas consister exclusivement à éviter une prolongation de la procédure et les frais qu'elle entraîne (RVJ 2015 p. 35 consid. 1.1 ; ACDP A1 25 82 du 10 mars 2026 consid. 2.1.1). A moins que le risque de préjudice irréparable ne soit évident, il appartient au recourant de l'alléguer (RVJ 2026 précité ; ACDP A1 24 247 précité consid. 4.2, A1 24 243 précité, A1 25 64 et A1 25 65 précité consid. 1.3.2 s.). Les prononcés de renvoi qui préservent tous les droits des parties à la procédure, dont celui de défendre leur point de vue dans les procédures à mener à la suite des renvois, et leur droit de recourir contre les décisions terminant la procédure, ne causent pas un préjudice irréparable (cf. ACDP A1 14 11 et A1 14 12 du 9 mai 2014 consid. 2.5 ; cf. KAYSER/PAPADOPOULOS/ALTMANN, *in* VwVG, 2e éd., Zurich 2019, n. 35 ss ad art. 46 PA).

3.4 En l'occurrence, à la lecture de la décision entreprise, il ressort que l'autorité attaquée a admis le recours de Y _____ SA en particulier en raison du caractère incomplet du dossier communal, de sorte que ni l'expert mandaté dans le cadre de la procédure de recours administratif, ni l'autorité elle-même n'ont été en mesure de distinguer la méthodologie d'attribution des indices utilisée pour fixer le montant de la contribution des propriétaires fonciers (cf. consid. 2.2.1 et 2.2.2). En conséquence, l'autorité attaquée a considéré que la violation du droit d'être entendu ne pouvait être guérie vu que le dossier de la cause était lacunaire et ne permettait pas, en l'état, « *de statuer au fond, en fixant une contribution ou en renonçant à le faire* » (consid. 2.3) et a renvoyé le dossier à la commune pour qu'elle le complète et statue à nouveau (consid. 4).

La décision entreprise ne se prononce aucunement sur le bien-fondé du montant de la contribution fixée à Y _____ SA et la commune de X _____ n'a reçu aucune instruction quant au fond de l'affaire. Dans la mesure où la recourante conserve une

latitude de jugement pleine et entière pour statuer à nouveau sur le fond, il s'agit donc d'une décision incidente qui ne cause aucun préjudice irréparable au sens défini plus haut. Du reste, la commune n'allègue pas ni n'entreprend de démontrer que le prononcé du Conseil d'Etat risquerait de lui causer un préjudice irréparable. Elle ne prétend pas non plus fonder sa qualité pour recourir céans sur le motif d'une violation de son autonomie communale. En conséquence, le recours s'avère irrecevable.

4. A le supposer recevable, le recours aurait quoi qu'il en soit dû être rejeté. En effet, il est vain d'invoquer une violation du droit d'être entendu en raison d'une mesure d'instruction (rapport d'expertise) qui n'aurait pas été conduite jusqu'à son terme avant la clôture de l'instruction, ce alors même que l'expert n'avait pas pu mener à bien son mandat en raison des lacunes du dossier communal qui sont justement reprochées à la recourante. A cela s'ajoute que l'expertise avait été requise par Y _____ SA, et non par la commune, qui est donc malvenue de s'en prévaloir dans son recours au titre d'une prétendue violation de son droit d'être entendue.

5.

5.1 Au vu de ce qui précède, le recours de droit administratif est irrecevable (art. 80 al. 1 let. e et 59 LPJA). Cette issue s'impose sans qu'il soit nécessaire de déterminer si la commune, assistée d'un avocat, a recouru en temps utile en saisissant le Tribunal dans le délai de 30 jours mentionné au pied de la décision du Conseil d'Etat alors qu'un recours contre une décision incidente doit être déposé dans les 10 jours (cf. art. 80 al. 1 let. b, 79*a* al. 1 let. b, 46 al. 1, 31 al. 1 et 14 al. 2 LPJA ; sur cette problématique cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_68/2026 du 18 juin 2026 consid. 4.2 ss).

5.2 L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA).

5.3 Vu l'issue du litige, la commune de X _____ n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* et al. 3 LPJA). Y _____ SA, qui a gain de cause, en a réclamés. Eu égard à l'activité déployée par sa mandataire, qui a principalement consisté en la prise de connaissance du recours et en la rédaction d'une réponse de trois pages, ils seront arrêtés, en l'absence de décompte, à 1400 fr. (TVA et débours compris) et mis à la charge de la commune (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 29 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est irrecevable.

2. Il n'est pas perçu de frais.

3. La commune de X _____ versera 1400 fr. à Y _____ SA à titre de dépens.

4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Nicolas Voide, avocat à Martigny, pour la commune de X _____, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion, et à Maître Emilie Kalbermatter, avocate à Sion, pour Y _____ SA.

Sion, le 11 août 2026.