

A1 21 143

**ARRÊT DU 19 MAI 2022**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître Xavier Panchaud, avocat, 1951 Sion

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS**, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à **Y** \_\_\_\_\_, tiers concerné, représenté par Maître Philippe Loretan, avocat, 1950 Sion, et à la **COMMUNE DE A** \_\_\_\_\_, autre autorité

(déli de justice)

recours de droit administratif contre deux décisions du 2 juin 2021

## Faits

**A.** Les parcelles attenantes n<sup>os</sup> xx1 et xx2, folio n<sup>o</sup> yyy, du cadastre communal de A \_\_\_\_\_ se trouvent au lieu dit « B \_\_\_\_\_ », à environ 1700 m d'altitude, sur le flanc est du Val C \_\_\_\_\_. Propriété de Y \_\_\_\_\_, ces biens-fonds de respectivement 3768 m<sup>2</sup> et 108 m<sup>2</sup> sont rangés en zone agricole selon le plan d'affectation des zones et le règlement communal des constructions et des zones adoptés par l'assemblée primaire de A \_\_\_\_\_, le xxx 1998, et approuvés par le Conseil d'Etat, le xxx 1998. Le n<sup>o</sup> xx2 est en outre bâti d'un chalet.

X \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n<sup>o</sup> xx3, voisine des deux biens-fonds précités. Dite parcelle est elle aussi rangée en zone agricole et bâtie d'un chalet.

**B.** En 2017, ces deux propriétaires voisins se sont mutuellement dénoncés auprès de la police des constructions de la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC), en raison de travaux réalisés sans autorisation.

Après instruction des dossiers, la CCC a rendu, respectivement les 11 et 13 février 2019, des décisions de remise en état des lieux partielle pour chacun de ces deux propriétaires. Dites décisions ont toutes les deux fait l'objet de recours devant le Conseil d'Etat. En particulier, X \_\_\_\_\_ a recouru contre l'ordre de remise en état des lieux qui le concernait, mais pas contre celui adressé à son voisin.

**C.** Le 21 octobre 2019, le susnommé a écrit une lettre à la CCC, requérant de celle-ci qu'elle constate le caractère illicite de certains travaux exécutés par Y \_\_\_\_\_ sur la toiture de son chalet (rehaussement du toit, déplacement d'une cheminée).

La CCC a répondu, le 14 novembre suivant, qu'elle avait déjà rendu une décision au sujet des travaux réalisés sans autorisation par Y \_\_\_\_\_. Elle a fait remarquer qu'une procédure de recours était pendante contre ce prononcé et que X \_\_\_\_\_ n'avait pas lui-même contesté ledit prononcé. Elle a ainsi refusé d'entrer en matière sur la requête du susnommé.

**D.** Le 24 janvier 2020, celui-ci a déposé auprès du Conseil d'Etat un recours pour déni de justice. Il a reproché à la CCC de n'avoir pas rendu de décision au sujet du rehaussement du toit du chalet de Y \_\_\_\_\_ et du déplacement de la cheminée sur ce même toit, alors que l'attention de cette autorité avait été expressément attirée sur les travaux en question.

La CCC a proposé de rejeter le recours dans la mesure où il était recevable, le 6 février suivant.

Le 18 février 2020, l'autorité communale a indiqué ne pas être en mesure de déposer des remarques ou des pièces complémentaires dans ce litige.

Y \_\_\_\_\_ a fait la même proposition que la CCC, le 20 mars 2020.

Le 23 avril suivant, X \_\_\_\_\_ a répliqué.

Il a déposé des observations complémentaires, les 5 et 11 mai suivants, en indiquant qu'il avait déposé un recours administratif contre l'ordre de remise en état adressé par la CCC à son voisin.

Le 26 mai 2020, Y \_\_\_\_\_ a répondu auxdites affirmations, en précisant que X \_\_\_\_\_ avait uniquement contesté auprès du Conseil d'Etat l'ordre de remise en état qui le concernait (et non celui adressé à Y \_\_\_\_\_).

La CCC a émis des remarques similaires, le 2 juin suivant.

X \_\_\_\_\_ ne s'est pas déterminé sur ces écritures.

Le 2 juin 2021, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours pour déni de justice déposé par le susnommé. Il a considéré que les conditions permettant d'entrer en matière sur ce recours n'étaient pas réunies, dès lors que l'intéressé n'avait pas contesté l'ordre de remise en état des lieux visant Y \_\_\_\_\_ et que la CCC lui avait également communiqué ce prononcé.

**E.** Le 30 juin 2020, X \_\_\_\_\_ a conclu céans, sous suite de frais et de dépens, à ce que le Conseil d'Etat entre en matière sur son recours pour déni de justice, respectivement à ce que la CCC rende une décision au sujet des travaux réalisés par Y \_\_\_\_\_ sur le toit de son chalet (modification de la pente du toit, rehaussement de celui-ci et déplacement d'une cheminée). Il a motivé ses conclusions en rappelant que ni la CCC, ni le Conseil d'Etat ne s'étaient matériellement prononcés sur les travaux précités, omissions qui étaient constitutives de dénis de justice. A titre de moyens de preuve, il a requis une inspection des lieux, l'interrogatoire de Y \_\_\_\_\_, ainsi que l'édition par la CCC, respectivement par le Conseil d'Etat, des dossiers le concernant.

Y \_\_\_\_\_ a proposé de déclarer ce recours irrecevable, subsidiairement de le rejeter, le 18 août 2021. Il a en outre requis des dépens.

Cinq jours plus tard, la CCC a indiqué qu'elle renonçait à se déterminer.

Le Conseil d'Etat a déposé les dossiers de la cause, le 1<sup>er</sup> septembre suivant, et a conclu au rejet du recours.

La commune de A \_\_\_\_\_ a pris acte du recours, le 15 septembre 2021, et indiqué en substance qu'elle renonçait à déposer une détermination.

Le 30 septembre suivant, Y \_\_\_\_\_ a rappelé la nécessité d'organiser une inspection des lieux.

Le même jour, la procédure a été suspendue en raison d'un événement de force majeure (état de santé du mandataire de X \_\_\_\_\_) ; cette suspension a été levée, le 23 mars 2022. Dans cet intervalle, Y \_\_\_\_\_ a réitéré sa demande tendant à l'organisation d'une inspection des lieux.

### **Considérant en droit**

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). X \_\_\_\_\_ est particulièrement touché par le prononcé du Conseil d'Etat qui déclare irrecevable son recours administratif pour déni de justice. Il dispose en outre d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel de cette décision d'irrecevabilité (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.1 Faisant usage d'un droit que la loi leur reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), le recourant et la partie adverse ont sollicité l'administration de plusieurs moyens de preuve. Ceux-ci ne seront pris en considération que s'ils apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. En effet, l'autorité de décision peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsque cette autorité arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; v. aussi p. ex. ACDP A1 20 205 du 6 mai 2021 consid. 2.1).

**2.2** Le Conseil d'Etat a déposé céans les dossiers de la cause, le 1<sup>er</sup> septembre 2021, de sorte que la requête du recourant en ce sens est satisfaite.

**2.3** Tant le recourant que la partie adverse sollicitent en outre une inspection des lieux. Manifestement, cette offre de preuve est superflue. En effet, le présent litige concerne une décision de non-entrée en matière sur un recours administratif pour déni de justice. Les questions juridiques à analyser dans ce cadre sont donc purement formelles et doivent être tranchées sur la base des pièces aux dossiers. En particulier, elles ne nécessitent pas une connaissance approfondie des lieux. Au demeurant, la Cour relève que les dossiers comprennent nombre de photographies et de plans qui permettent de se représenter l'endroit ainsi que les travaux dont le recourant fait mention dans son recours céans. Partant, l'organisation d'une inspection des lieux n'est pas indispensable et doit être refusée.

**2.4** Enfin, le recourant propose l'interrogatoire de Y \_\_\_\_\_. Ce moyen n'apparaît pas plus nécessaire à la résolution du litige, puisque les questions formelles liées au refus d'entrer en matière sur le recours administratif pour déni de justice peuvent être tranchées sur la base des pièces aux dossiers. On voit d'ailleurs mal quel éclairage l'interrogatoire du susnommé pourrait apporter sur lesdites questions. Dans ces conditions, ce moyen ne sera pas administré.

**3.** L'affaire porte sur une décision de non-entrée en matière sur un recours administratif pour déni de justice. La Cour doit donc déterminer si l'autorité précédente a refusé à bon droit d'examiner ledit recours.

**3.1** Aux termes de l'article 29 alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre le principe de la célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité qui ne statue pas ou n'entre pas en matière sur un recours ou un grief qui lui est soumis dans les formes et délais légaux, alors qu'elle était compétente pour le faire, commet un déni de justice formel prohibé par la disposition précitée (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les réf. cit.).

En matière administrative, le droit cantonal prévoit que, lorsqu'une autorité refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 5 al. 4 LPJA), laquelle peut être déférée en tout temps à l'autorité ordinaire de recours pour déni de justice ou retard injustifié (art. 34 al. 1 LPJA). Si l'autorité saisie admet le recours,

elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives (art. 34 al. 2 LPJA).

**3.2** Dans le cas particulier, le recours pour déni de justice déposé devant l'autorité précédente concerne une procédure de police des constructions qui vise Y \_\_\_\_\_. Il y a lieu de relever, comme l'a fait à juste titre dite autorité, que le recourant dispose, dans le cadre de cette procédure, à la fois de la qualité de dénonciateur et de celle de voisin.

En principe, l'administré n'a aucun droit à ce que sa dénonciation soit suivie d'effets, car l'autorité saisie peut, après un examen sommaire, décider de la classer sans suite ; le dénonciateur n'a même pas de droit à ce que l'autorité prenne une décision au sujet de sa dénonciation (ATF 133 II 468 consid. 2 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, n° 1448, p. 497). Par conséquent, la seule qualité de plaignant ou de dénonciateur ne donne pas le droit de recourir contre une décision, ou tout autre acte ou omission de l'autorité saisie, prise à la suite d'une dénonciation et ne confère donc pas la qualité de partie dans cette procédure tant que l'issue de celle-ci n'aggrave pas à elle seule la position juridique de cet administré ; pour jouir d'une telle qualité, le dénonciateur doit non seulement se trouver dans un rapport étroit et spécial avec la situation litigieuse, mais aussi pouvoir invoquer un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de surveillance intervienne (ATF 135 II 145 consid. 6.1 et 133 II 468 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_519/2017 du 28 novembre 2017 consid. 4.3). Le Tribunal fédéral a précisé à différentes occasions que la question de savoir si un dénonciateur remplissait les conditions précitées et donc jouissait de la qualité de partie devait être résolue différemment selon les matières et les circonstances d'espèce. Afin d'opérer une délimitation raisonnable avec le « recours populaire », il reconnaît restrictivement la qualité de partie au dénonciateur, lorsque celui-ci pourrait sauvegarder ses intérêts d'une autre manière, notamment par le biais d'une procédure pénale ou civile. Il en va de même lorsque l'activité administrative s'en trouverait compliquée de manière excessive (ATF 139 II 279 consid. 2.3 et réf. cit. ; ACDP A1 19 102 du 6 mai 2020 consid. 1.1).

L'intervention d'un voisin en tant que dénonciateur de travaux réalisés illégalement revêt un caractère contraignant pour l'autorité de police des constructions, laquelle doit mener d'office la procédure de contrôle, ainsi que cela ressort expressément du texte des articles 54 ss de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1). La procédure de contrôle doit en principe aboutir, si la dénonciation est fondée, à une décision de police des constructions, contre laquelle le voisin peut, le cas échéant, recourir devant le Conseil d'Etat en soutenant par exemple que les mesures que l'autorité

a décidées sont insuffisantes (ACDP A1 19 102 précité consid. 1.2 et A1 09 81/82 du 3 septembre 2009 consid. 2b ; v. aussi RDAF 2006 I p. 399, 405), le voisin pouvant également opter pour la voie de la plainte, en prenant dans ce cas le risque de ne pas pouvoir recourir si cette plainte reste sans effet (art. 153 de la loi du 5 février 2004 sur les communes [LCo ; RS/VS 175.1] ; art. 54 al. 2 LC et art. 48 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions [OC ; RS/VS 705.100] ; ACDP A1 16 51 du 12 août 2016 consid. 2 et 3). Hormis dans ce cas, s'il allègue être directement touché par les irrégularités commises par le constructeur, le voisin a un statut de dénonciateur « qualifié » et a droit à ce que l'autorité compétente pourvoie au rétablissement d'une situation conforme au droit ou enjoigne le propriétaire à déposer une demande de régularisation (ACDP 19 102 précité consid. 1.2 et A1 16 208 du 5 mai 2017 consid. 3.1 ; v. aussi Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5<sup>e</sup> éd. 2020, n° 2a *ad* art. 46).

En l'espèce, il est manifeste que le recourant dispose de ce statut de dénonciateur « qualifié », sa parcelle jouxtant celle de Y \_\_\_\_\_. Dans le cadre de la procédure de police des constructions relative à ce propriétaire voisin, le recourant a donc un droit d'obtenir une décision et, le cas échéant, de recourir pour déni de justice en cas d'absence de décision.

**3.3** Cela étant, la Cour constate que le recourant a participé à cette procédure. Il a en effet formé une opposition, le 29 octobre 2018, à la demande de régularisation des travaux entrepris par son voisin. Dite opposition a été rejetée par la CCC dans sa décision du 11 février 2019, laquelle a été dûment notifiée au recourant. La CCC a notamment exposé, dans cette même décision, les raisons pour lesquelles elle renonçait à exiger la remise en état des modifications réalisées par Y \_\_\_\_\_ sur la toiture de son chalet. Il s'ensuit que le recourant invoque manifestement à tort un refus de statuer de la CCC sur la question de la remise en état des travaux effectués sur le toit du chalet de son voisin.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé, il est constant que le recourant n'a pas déposé de recours administratif contre cette décision de la CCC. L'intéressé ne formule céans aucun grief topique sur cette constatation. Or, celle-ci est déterminante pour l'issue de la cause. En effet, dans ces circonstances, l'autorité précédente n'avait aucun motif d'entrer en matière sur le recours administratif pour déni de justice.

**4.1** Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**4.2** Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Le recourant devra en outre verser des dépens à Y \_\_\_\_\_, qui a pris une conclusion en ce sens et obtient gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA).

**4.3** Eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Les dépens dus par le recourant à Y \_\_\_\_\_ sont fixés à 1200 fr. (TVA comprise ; art. 4, 27 et 39 LTar). En sus de l'indemnisation des débours du susnommé, fixés forfaitairement à 50 fr. (pour les frais de copies [50 cts par page : ATF 118 Ib 349 consid. 5] et de port [selon le tarif postal ; cf. à ce sujet, RVJ 2002 p. 315]), ce montant tient compte de l'activité déployée par le mandataire de l'intéressé, travail qui a consisté principalement en la prise de connaissance du dossier et en la rédaction d'une réponse de 8 pages.

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :**

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_, à qui les dépens sont refusés.
3. X \_\_\_\_\_ versera 1200 fr. à Y \_\_\_\_\_ à titre de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Xavier Panchaud, avocat à Sion, pour le recourant, à Maître Philippe Loretan, avocat à Sion, pour Y \_\_\_\_\_, à la commune de A \_\_\_\_\_, à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Berne, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 19 mai 2022.