

A1 25 61

ARRET DU 31 OCTOBRE 2025

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

Le juge soussigné,
statuant ce jour en qualité de juge unique (art. 20 al. 1 let. c LOJ),
assisté de la greffière *ad hoc* soussignée,

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Edmond Perruchoud, avocat à Sierre,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée.

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 12 mars 2025

Vu

la parcelle n° xxx, folio yyy, du cadastre municipal de A _____, bien-fonds de 8783 m² sis au lieu-dit « B _____ » et classé en zone agricole spéciale, propriété de X _____ ;

le constat de la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC), en 2013, qu'une partie de la parcelle était devenue, sans autorisation, un « *dépôt d'entreprise* » ;

la décision de remise en état des lieux datée du 23 décembre 2013 et notifiée le 27 décembre suivant, confirmée par la Cour de droit public du Tribunal cantonal dans son arrêt A1 17 149 du 18 juillet 2019, aujourd'hui en force, qui impartissait un nouveau délai de six mois à compter de son entrée en force pour exécuter l'ordre de remise en état des lieux ;

la prolongation de ce délai sollicitée par X _____ à la CCC le 4 septembre 2019 ;

le courrier du 23 octobre 2019 de la CCC, accordant la prolongation au 31 juillet 2020 ;

la demande de révision de l'arrêt A1 17 149 déposée le 27 octobre 2020 par X _____ et rejetée par la Cour de droit public du Tribunal cantonal par arrêt A2 20 85 du 7 mars 2022 ;

le courrier du 27 avril 2023 de la CCC, impartissant un nouveau délai de cinq mois pour la remise en état des lieux conforme à la décision du 23 décembre 2013 et informant X _____ qu'en cas d'inobservation du nouveau délai, elle pourrait procéder, à ses frais, à l'exécution des travaux par substitution au sens des art. 60 LC et 38 al. 1 let. a LPJA ;

le nouveau délai d'exécution au 31 mars 2024 fixé par la CCC le 19 octobre 2023 et le rappel qu'elle entendait procéder à l'exécution des travaux par substitution à ses frais à l'échéance du délai ;

le courrier du 27 juin 2024 de la CCC, impartissant à X _____ un nouveau délai d'exécution de cinq mois, dès l'entrée en force de la décision qu'il contenait et répétant qu'elle procéderait à l'exécution des travaux par substitution à ses frais à l'échéance du délai ;

le mandat de répression prononcé le même jour, qui fait l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal (cause pendante A3 24 17) ;

le courrier du 23 juillet 2024 de X _____ indiquant à la CCC qu'il « [croit] *penser qu'il est inutile de [leur] demander une décision formelle avec indication des voies de droit* » et demandant de laisser l'affaire en suspens jusqu'à la création d'une zone adéquate ;

le courrier du 30 juillet 2024 de X _____ priant la CCC de retirer purement et simplement l'ordre de remise en état des lieux ainsi que le mandat de répression du 27 juin 2024 ;

le courrier du 5 septembre 2024 de la CCC à X _____ intitulé « *Ordre de remise en état des lieux conforme au droit notifié en date du 27.12.2013 – Menace d'exécution par substitution* », dans lequel elle l'a informé du maintien de toutes ses décisions et l'a avisé qu'une procédure d'exécution par substitution au sens de l'art. 60 LC serait engagée si le délai imparti de cinq mois n'était pas respecté ;

l'écriture de l'intéressé au Conseil d'Etat du 23 septembre 2024, dans laquelle il s'est plaint d'un acharnement de la CCC à son encontre, a argué qu'il était dans l'obligation d'utiliser la parcelle sise en zone agricole pour les besoins de son activité professionnelle à défaut de zone de dépôt dans laquelle amener ses matériaux, a relevé la nullité de la « décision » du 5 septembre 2024 en l'absence d'indication des voies de droit au sens de l'art. 29 al. 3 LPJA, a demandé l'aménagement d'une vision locale et a joint à ce courrier la copie du recours interjeté le 16 septembre 2024 contre le mandat de répression du 27 juin 2024 (cause A3 24 17) ;

la réponse du 27 septembre 2024 du Service administratif et juridique de la Chancellerie d'Etat, organe chargé de l'instruction par le Conseil d'Etat enjoignant X _____ de préciser dans un délai de 10 jours si son écriture du 23 septembre 2024 devait être interprétée comme valant recours contre le courrier du 5 septembre 2024 et, le cas échéant, de se conformer aux exigences de l'art. 48 al. 1 et 2 LPJA (nombre d'exemplaires du recours, exposé concis des faits, motifs accompagnés des moyens de preuve et conclusions) et de joindre une procuration justifiant des pouvoirs de représentation de son mandataire ;

la demande de suspension du 1^{er} octobre 2024 de X _____ le temps de négocier une solution transactionnelle ;

le courrier du Conseil d'Etat du 4 octobre 2024 notant que X _____ n'entendait pas déposer un recours et lui restituant ses pièces ;

la réponse de X _____ du 8 octobre 2024, soulignant l'absence de voies de droit au terme de « *l'ordre de remise en état* », considérant par conséquent cette décision comme nulle et inefficace, voire annulable et relevant également l'absence de suite à sa requête du 23 septembre 2024 qui pourrait constituer un déni de justice ;

le délai de 10 jours accordé par le Conseil d'Etat le 17 octobre 2024 pour rectifier son recours (art. 49 al. 1 LPJA) et déposer la procuration en faveur de son mandataire (art. 11 LPJA) et l'avertissement que, à défaut, son écriture serait déclarée irrecevable ;

le courrier du 21 octobre 2024 de X _____ demandant à la CCC de laisser l'affaire en l'état le temps de trouver une solution pragmatique qui serait implémentée en été 2025 ;

le courriel interne du 28 octobre 2024 du Service administratif et juridique de la Chancellerie d'Etat, duquel il ressort qu'il avait été convenu, par téléphone avec le conseil de l'intéressé, que si le recourant confirmait avoir formé recours, l'autorité suspendrait la cause pendant six mois et qu'il enverrait une écriture de recours dans les formes requises si la procédure était reprise ;

la confirmation de X _____, le 29 octobre 2024, que sa lettre du 23 septembre 2024 devait être considérée comme un recours et sa demande de suspendre la procédure au motif que des discussions étaient en cours avec le Président de la commune de C _____ et le Président de la CCC ;

la suspension de la procédure accordée par le Conseil d'Etat le 5 novembre 2024 pour une durée de six mois ;

le démenti de la CCC du 14 novembre 2024 informant le Conseil d'Etat qu'aucune discussion n'était en cours contrairement aux dires de X _____ ;

la levée de la suspension fondée sur ce renseignement et le nouveau délai de 20 jours accordé par le Conseil d'Etat le 20 novembre 2024 pour rectifier le recours (art. 49 al. 1 LPJA) et déposer la procuration en faveur du mandataire (art. 11 LPJA), sous peine de voir le recours sanctionné d'irrecevabilité (art. 11 al. 2 et 49 al. 2 LPJA) ;

le rappel de X _____ au Conseil d'Etat le 5 décembre 2024 qu'une suspension lui avait été accordée un mois plus tôt ;

l'explication du Conseil d'Etat du 20 décembre 2024 que la suspension ne se justifiait plus car le motif sur lequel elle se fondait, soit des discussions en cours, n'existait pas ;

l'octroi d'un dernier délai non prolongeable au 15 janvier 2024 [recte : 2025] à X _____ pour indiquer si son écriture du 23 septembre 2024 devait être considérée comme un recours et, le cas échéant, compléter dite écriture et déposer un mémoire daté et signé en trois exemplaires comprenant un exposé concis des faits, les motifs et les conclusions, les moyens de preuve ainsi que la procuration et l'information qu'à l'échéance de ce délai, une décision serait rendue en l'état du dossier ;

l'absence de réaction de X _____ dans le délai imparti ;

la décision du 12 mars 2025, expédiée le 17 mars 2025, du Conseil d'Etat déclarant le recours manifestement irrecevable aux motifs que X _____ n'avait jamais rectifié son écriture du 23 septembre 2024 ni déposé la procuration requise et que l'écriture du 5 septembre 2024 n'était pas une décision formelle sujette à recours mais un acte matériel purement interne ;

le recours de droit administratif du 16 avril 2025 tendant à l'annulation de cette décision ainsi qu'au constat de la nullité ou de l'annulabilité de toutes les sommations, mises en demeure et autres décisions, le tout sous suite de frais et dépens ;

les arguments invoqués par X _____ à l'appui de son recours, à savoir en premier lieu que le Conseil d'Etat aurait dû éditer *ex officio* l'ensemble des dossiers concernant l'affaire et les décisions y contenues et qu'il suffisait de s'y référer pour connaître les faits et comprendre quels étaient les griefs et moyens qu'il invoquait ; que l'absence d'édition des dossiers, qui avait été requise et l'était à nouveau, constituait un déni de justice, une violation de son droit d'être entendu et un abus de droit manifeste (recours entrepris, ch. III intitulé « *décision d'irrecevabilité infondée* ») ; en deuxième lieu que le courrier du 5 septembre 2024 était une décision administrative au sens de l'art. 5 LPJA et qu'en refusant de la considérer comme telle, le Conseil d'Etat commettait un déni de justice (*ibidem*) ; en troisième lieu que l'absence d'indication des voies de droit entraînait la nullité de la décision du 5 septembre 2024 et que son droit d'être entendu avait été violé car cet aspect n'avait pas été examiné dans la décision entreprise (recours entrepris, ch. VII intitulé « *absence d'indication des voies de droit* ») ;

les autres griefs soulevés, portant en substance sur l'applicabilité de la LAT à l'utilisation de sa parcelle, sur la carence des communes qui ne créent pas de zone de dépôt, sur l'absence d'une vision locale par la CCC pour constater qu'il s'agissait de peu de choses, sur l'acharnement de l'autorité administrative à son encontre, sur la violation du principe *ne bis in idem* consécutive à la combinaison des décisions de remise en état et des amendes et la demande d'un délai de remise en état plus long ;

les pièces déposées à l'appui du recours ;

le dossier de la cause, produit par le Conseil d'Etat le 21 mai 2025, ainsi que le dossier de la cause A3 24 17 toujours pendante au Tribunal cantonal ;

le courrier du Tribunal de céans du 2 juin 2025 à X _____ l'informant que l'instruction semblait complète et qu'il disposait d'un délai de 10 jours pour déposer ses remarques complémentaires ;

la requête de l'intéressé du 11 juin 2025 tendant à l'obtention de la confirmation par le Service de l'environnement qu'une zone de dépôt était sur le point d'être créée, la production par ce même Service de tous rapports, études, analyses et correspondances relatives à la création d'une décharge dans le C _____ et toutes les pièces de la CCC permettant de clarifier l'origine de l'information ayant poussé la police des constructions à contrôler sa parcelle le 18 novembre 2013 ; la requête dans le même courrier que la procédure soit suspendue, subsidiairement que le délai imparti soit prolongé au 15 juillet 2025, en raison du « *fait que la voie politique au Parlement [était] explorée* » ;

l'ordonnance du 15 octobre 2025 informant les parties de la reprise de la cause par le juge soussigné, refusant la suspension requise et octroyant un ultime délai de 10 jours, non prolongeable, aux parties pour déposer leurs remarques complémentaires ;

le courrier de X _____ du 21 octobre 2025 demandant la tenue d'une vision locale et produisant un article de journal ;

Considérant en droit

que le juge soussigné de la Cour de droit public du Tribunal cantonal peut, sans débat ni échange d'écritures, statuer comme juge unique en cas de conclusions manifestement infondées (art. 20 al. 1 let. c LOJ) ;

que l'objet du litige tel que circonscrit par les conclusions du recours peut être réduit par rapport à l'objet de la contestation, mais non pas étendu (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 ; ACDP A1 24 59 du 24 septembre 2024 consid. 2.2.1) ;

que lorsqu'un recours porte sur une décision d'irrecevabilité, seul le bien-fondé du motif d'irrecevabilité invoqué peut être soumis à l'examen de l'autorité de recours saisie, à l'exclusion du fond du litige (ATF 144 II 184 consid. 1.1 ; ACDP A1 25 165 du 1^{er} octobre 2025 p. 4 et A1 24 222 du 30 juillet 2025 consid. 5.1) ;

qu'en l'espèce, la décision du Conseil d'Etat du 12 mars 2025 a déclaré le recours irrecevable, motifs pris que le recourant n'avait jamais rectifié son écriture du 23 septembre 2024, nonobstant les quatre délais impartis pour le faire, n'avait pas fourni la procuration requise à plusieurs reprises également et que l'écriture du 5 septembre 2024 n'était pas une décision formelle sujette à recours mais un acte matériel purement interne ;

qu'ainsi, l'objet du présent litige est limité à la seule question du bien-fondé des trois motifs d'irrecevabilité opposés au recourant ;

que les griefs relatifs à l'ordre de remise en état des lieux entré en force, aux mandats de répression et à la nécessité de créer une zone de dépôt dans la commune de C _____ sont irrecevables ;

qu'il en va de même pour la deuxième conclusion en déclaration de nullité ou d'annulabilité de toutes les sommations, mises en demeure et autres décisions, qui n'a aucun lien avec la décision d'irrecevabilité entreprise ;

que dans la mesure où ils sont destinés à établir des faits relatifs au fond du litige et non aux motifs d'irrecevabilité, les moyens de preuve requis par le recourant (confirmation du Service de l'environnement qu'une zone de dépôt serait sur le point d'être créée, production par ce même Service des documents relatifs à la création d'une décharge dans le C _____, production de toutes les pièces de la CCC permettant de clarifier l'origine de l'information ayant poussé la police des constructions à contrôler sa parcelle le 18 novembre 2013, édition de l'ensemble des dossiers concernant l'affaire et aménagement d'une vision locale) excèdent également l'objet du litige et s'avèrent d'emblée dénués de pertinence, ce qui justifie de les écarter par appréciation anticipée des preuves, sans qu'il n'en résulte de violation du droit d'être entendu de l'intéressé (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_159/2025 du 10 septembre 2025 consid. 5.3) ;

que s'agissant du motif d'irrecevabilité tiré de l'absence de rectification du mémoire de recours et de production de la procuration, l'intéressé reproche au Conseil d'Etat de n'avoir pas édité d'office l'ensemble des dossiers et des décisions connexes au présent

litige, alors que cela lui aurait permis d'établir les faits et de saisir les griefs formulés à l'encontre de la décision attaquée ;

qu'il en résulte d'emblée que le recourant ne s'en prend pas à l'irrecevabilité de son recours pour défaut de procuration ;

qu'à juste titre, il n'allègue en particulier pas que les réquisits de l'art. 11 al. 2 LPJA n'étaient pas réunis, étant entendu que l'autorité avait requis à trois reprises (cf. courriers des 27 septembre, 17 octobre et 20 novembre 2024) dite procuration et l'avait, par deux fois (cf. courriers des 17 octobre et 20 novembre 2024), averti que l'absence de production de ce document pourrait conduire à l'irrecevabilité du recours ;

qu'à lui seul, ce premier constat justifie la confirmation de la décision entreprise ;

que par son argumentation, le recourant ne prétend par ailleurs pas que son courrier du 23 septembre 2024 aurait respecté les conditions de recevabilité posées par l'art. 48 al. 2 LPJA, ni qu'il aurait ultérieurement remédié aux carences pointées par le Conseil d'Etat ;

qu'en d'autres termes, l'intéressé concède – implicitement mais néanmoins clairement – n'avoir pas déposé un acte de recours conforme aux exigences légales ni procédé à sa rectification dans les délais impartis par l'autorité précédente, ce qui ressort au demeurant clairement de la lecture des pièces au dossiers ;

qu'il soutient cependant qu'il appartenait à l'autorité saisie de pallier les carences de son mémoire de recours du 23 septembre 2024 par l'édition de divers dossiers ;

que ce faisant, il perd toutefois de vue que l'art. 48 al. 2 LPJA exige que le mémoire contienne un exposé concis des faits, des motifs accompagnés des moyens de preuve, ainsi que des conclusions ;

que les exigences de motivation déduites de cette disposition correspondent au demeurant à celles posées par l'art. 42 al. 2 LTF (arrêts du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 et 1C_334/2016 du 18 octobre 2016 consid. 3.1 ; ACDP A1 25 29 du 21 octobre 2025 consid. 1.3) ;

qu'il doit par conséquent exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit ; qu'un tel lien n'existe pas lorsque la partie recourante

se contente de reprendre mot pour mot la même motivation que celle présentée devant l'instance précédente (*ibid.* ; ATF 139 I 306 consid. 1.2 ; 134 II 244 consid. 2.3 p. 246), pas plus d'ailleurs que si elle se contente d'un renvoi à des écritures précédemment adressées à d'autres autorités (ACDP A1 24 31 du 13 novembre 2024 consid. 2.1) ;

qu'ainsi, la production, en annexe au recours administratif, d'une copie d'un recours de droit administratif – adressé au Tribunal cantonal dans une autre cause concernant un complexe de faits pour partie similaire et résumant prétendument « *particulièrement bien les faits* » – ne répond pas à l'exigence légale de l'art. 48 al. 2 LPJA ;

que pour le reste, le fait d'attendre de l'autorité saisie qu'elle édite spontanément d'autres dossiers pour établir les faits et cerner les griefs du recourant, sans même mentionner les références des dossiers concernés, ne répond évidemment pas davantage aux exigences de motivation précitées ;

que cette appréciation est d'autant plus fondée qu'invité quatre fois à le faire (cf. courriers des 27 septembre, 17 octobre, 20 novembre et 20 décembre 2024), le recourant n'a jamais rectifié son mémoire, nonobstant les deux avertissements (cf. courriers des 17 octobre et 20 novembre 2024) que le recours serait, à défaut, déclaré irrecevable (art. 49 al. 2 LPJA) ;

que dans ces conditions, le prononcé d'irrecevabilité tiré du non-respect de l'art. 48 al. 2 LPJA était à l'évidence fondé ;

qu'on rappellera que les règles procédurales sont nécessaires à la mise en œuvre des voies de droit, assurent le bon déroulement de la procédure et garantissent l'application du droit matériel (arrêt du Tribunal fédéral 1C_334/2016 précité consid. 3.1) ; qu'ainsi, les règles légales précitées – qui en font partie – ne sauraient être tenues pour excessivement formalistes (*ibid.* ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2) ; que leur application apparaît d'autant moins rigoureuse lorsque la possibilité de remédier aux carences procédurales constatées a été offerte à l'administré (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_397/2025 du 26 août 2025 consid. 3.3) ;

qu'il en résulte que, contrairement à ce que soutient le recourant, l'application de ces règles à son cas particulier ne procède pas d'un formalisme excessif, ni ne consacre de violation de son droit d'être entendu, étant rappelé qu'il a été interpellé à quatre reprises avant le prononcé d'irrecevabilité litigieux ;

qu'en définitive, les deux motifs d'irrecevabilité précités (défaut de procuration et défaut de motivation) étaient incontestablement fondés, ce qui scelle le sort du recours, sans qu'il ne soit nécessaire de trancher la nature décisionnelle du courrier du 5 septembre 2024 ;

que le recourant reproche encore à l'autorité précédente d'avoir violé son droit d'être entendu en omettant de statuer sur la nullité alléguée de la « décision » du 5 septembre 2024 au motif qu'elle ne contenait pas l'indication des voies de droit exigée par l'art. 29 al. 3 LPJA ;

que le grief tombe toutefois d'emblée à faux dès lors que l'autorité précédente a considéré que le courrier du 5 septembre 2024 ne constituait pas une décision – question pouvant demeurer ouverte céans –, ce qui empêchait, du point de vue de l'autorité, qu'elle fût déclarée nulle ;

que l'évidence du raisonnement implicite qui précède ne pouvait échapper au recourant, assisté d'un mandataire professionnel, si bien qu'on ne saurait y voir une quelconque violation de son droit d'être entendu sous la forme d'un défaut de motivation, étant rappelé qu'une motivation implicite n'est pas contraire à l'art. 29 al. 2 Cst. lorsque, comme en l'espèce, elle résulte des différents considérants (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et ACDP A1 24 222 du 30 juillet 2025 consid. 3.1) ;

que pour le reste, le motif de nullité invoqué par le recourant, à savoir l'absence des voies de droit, n'aurait quoi qu'il en soit pas justifié la nullité du courrier du 5 septembre 2024, même si celle-ci avait dû être qualifiée de décision – question qui souffre quoi qu'il en soit de demeurer indécise ;

qu'en effet, la nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables et pour autant que sa constatation ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit (ATF 149 IV 9 consid. 6.1 ; arrêt 7B_119/2023 du 15 octobre 2024 consid. 3.1) ; qu'elle ne doit par ailleurs être admise qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire ; que l'illégalité d'une décision ne constitue pas par principe un motif de nullité ; qu'elle doit au contraire être invoquée dans le cadre des voies ordinaires de recours (ATF 149 IV 9 consid. 6.1 ; ACDP A2 22 200 du 31 août 2023 consid. 3.2) ;

que par ailleurs, d'après un principe général du droit déduit de l'art. 9 Cst. protégeant la bonne foi, le défaut d'indication ou l'indication incomplète ou inexacte des voies de droit

ne doit en principe entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 ; 117 la 297 consid. 2 ; ACDP A1 2024 86 du 11 juin 2024 consid. 1.2) ; qu'une partie ne peut toutefois se prévaloir de cette protection que si elle se fie de bonne foi à cette indication ; que tel n'est pas le cas de celle qui s'est aperçue de l'erreur, ou aurait dû s'en apercevoir en prêtant l'attention commandée par les circonstances (arrêt 1B_626/2022 du 21 février 2023 consid. 2.2) ;

qu'en l'espèce, le recourant s'est manifesté en temps utile auprès du Conseil d'Etat qui lui a donné l'opportunité de rectifier son courrier du 23 septembre 2024 à plusieurs reprises, si bien qu'il n'aurait subi aucun préjudice du fait de la prétendue informalité dont il se prévaut ;

qu'à la lumière de ce qui précède, le recours de droit administratif s'avère intégralement et manifestement mal fondé et doit être rejeté, la décision d'irrecevabilité du Conseil d'Etat du 12 mars 2025 étant quant à elle confirmée pour chacun des deux motifs d'irrecevabilité précités ;

que le recourant succombe entièrement et supporte la totalité de l'émolument de justice, lequel sera néanmoins réduit dès lors que le recours s'avère manifestement mal fondé et peut être rejeté sur la base d'une décision sommairement motivée ;

qu'il sera ainsi fixé, en application notamment des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations, à 800 fr., débours compris (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 13 et 25 LTar) ;

qu'il n'y a pour le reste pas lieu d'allouer des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*) ;

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 800 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Edmond Perruchoud, avocat à Sierre, pour X _____, à la commune de A _____, au Conseil d'Etat, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Ittigen.

Sion, le 31 octobre 2025