

A1 24 232

A2 24 45

ARRET DU 3 SEPTEMBRE 2025

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

Le soussigné juge 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'un recours pour déni de justice)

recours de droit administratif contre la décision du 16 octobre 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.

Le Conseil municipal a, par l'entremise d'un courrier de son mandataire du 2 août 2023, refusé de donner suite à cette demande aux motifs que les décisions sollicitées avaient été notifiées à X _____, respectivement que ce dernier en avait eu connaissance en sa qualité de partie aux différentes procédures l'opposant 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 était 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 13 novembre 2024, X _____ a interjeté un recours de droit administratif à l'encontre de cette décision (cause A1 24 232). Requérant le bénéfice de l'assistance judiciaire (cause A2 24 45), le précité conclut à l'annulation de la décision entreprise et au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision – au fond – sur le recours pour déni de justice du 5 mai 2024, sous suite de frais et dépens. A l'appui de son recours, l'intéressé invoque l'absence de caractère décisionnel de la « *décision* » du 29 août 2024. Il ajoute que cette « *décision* » a été prise par voie de circulation, ce que ne permet pas la loi sur les communes, et qu'elle devait être « *ratifiée* » en séance du Conseil municipal du 10 septembre 2024, ratification qui n'aurait pourtant jamais été portée à sa connaissance. Dans ces circonstances, c'est à tort que le Conseil d'Etat aurait retenu que la « *décision* » du 29 août 2024 avait privé le recours du 5 mai 2024 de son objet.

Invités à se déterminer sur le recours, le Conseil municipal s'en est remis à justice le 16 décembre 2024 ; pour sa part, le Conseil d'Etat a produit le dossier de la cause le 10 janvier 2025, sans autres déterminations.

Le 5 février 2025, le Conseil municipal a spontanément communiqué à X _____ l'extrait du procès-verbal de la séance du 10 septembre 2024 au cours de laquelle la

décision du 29 août 2024 avait été ratifiée. Il a adressé copie de ces documents au Tribunal cantonal en précisant au passage, dans son courrier d'accompagnement, qu'en vertu de l'art. 101 al. 2 LCo, les procès-verbaux ne sont en principe pas publics et n'ont pas à être notifiés avec les décisions.

D. Par courrier du 7 avril 2025, la commune a 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.

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, dans son recours de droit administratif du 13 novembre 2024, le recourant conclut à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause au motif que la « *décision* » communale du 29 août 2024 refusant de lui transmettre les documents sollicités ne rendait pas son recours pour déni de justice sans objet. Il concède en revanche que tel aurait été le cas si le Conseil municipal lui avait notifié la preuve de la « *ratification* » de cette « *décision* » en séance du 10 septembre 2024. Cette argumentation démontre que la finalité des recours successifs de X _____ était d'obtenir la preuve que l'autorité avait « *ratifié* » sa décision du 29 août 2024 et, de la sorte, formellement statué sur ses requêtes. Faute pour l'autorité communale de lui avoir notifié sa décision de « *ratification* », son recours pour déni de justice conservait un objet.

1.2.1 Dans ce contexte, le recourant disposait, au moment du dépôt de son recours de droit administratif, d'un intérêt actuel et pratique à l'examen du bien-fondé de la décision du 16 octobre 2024 déclarant son recours administratif sans objet.

1.2.2 Cet intérêt a toutefois disparu au cours de la présente instance, soit à réception du courrier du 5 février 2025, auquel était annexé l'extrait du procès de la séance du 10 septembre 2024 « *ratifiant* » la décision communale du 29 août 2024. Sur la base de ce document, il est acquis que le Conseil municipal a bien statué, le 10 septembre 2024 au plus tard, sur les requêtes du recourant, quand bien même ce document ne lui a été communiqué que le 5 février 2025.

Par son courrier du 5 février 2025, le Conseil municipal a ainsi déjà procuré au recourant ce qu'il entendait obtenir par le biais de son recours de droit administratif. En effet, même en cas d'admission, l'intéressé ne pourrait – au mieux – obtenir du Conseil d'Etat, sur renvoi, qu'une nouvelle décision constatant que son recours administratif a désormais bel et bien perdu son objet en raison, non de la « *décision* » du 29 août 2024, mais de la « *ratification* » du 10 septembre 2024 qui lui a finalement été communiquée. C'est dire que la poursuite de la présente procédure n'aurait aucune utilité pratique pour le recourant, puisqu'elle conduirait, tout au plus, à une modification des motifs de la

décision entreprise, mais pas de son dispositif. Or, dans la mesure où seul ce dernier acquiert chose de force décidée ou jugée, la jurisprudence retient qu'il n'existe pas d'intérêt digne de protection à recourir contre les seuls motifs d'une décision (arrêt du Tribunal fédéral 2C_335/2023 du 19 octobre 2023 consid. 4.4 ; ACDP A1 20 94 du 31 mai 2021 consid. 1.1.1).

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 13 novembre 2024 a perdu son objet.

2. Dans ces circonstances, il convient encore de statuer sur les frais et dépens.

2.1 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).

2.2 En l'occurrence, force est de constater, avec le recourant, que la validité de la « *décision* » du 29 août 2024 s'avérait d'emblée sujette à caution. D'une part, un arrêt de la Cour de céans a en effet retenu que la LCo n'habilite pas les conseils municipaux à prendre leurs décisions par voie de circulation (ACDP A1 08 136 du 29 août 2008 consid. 1c). D'autre part, on peut se demander si l'acte en question ne devait pas être considéré comme une annonce de décision à venir qui, *per se*, ne constitue pas une décision administrative, faute de caractère juridique contraignant (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_197/2008 du 22 août 2008 consid. 2.2 ; BELLANGER, in : Commentaire romand – Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n° 87 *ad art.* 5 PA). Ce d'autant plus que l'absence de notification de la « *ratification* » du 10 septembre 2024, que ce soit sous la forme d'une transmission de l'extrait du procès-verbal y relatif ou d'une décision formelle subséquente signée du président et du secrétaire municipal,

soulève des doutes quant à l'opposabilité à l'intéressé de la « *décision* », même « *ratifiée* », jusqu'à la réception du courrier du 5 février 2025 (MOOR/POLTIER, Droit administratif – Les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, 3^e éd. 2011, pp. 374 s.).

Dans ces circonstances, se prononcer sur l'issue probable du litige impliquerait du Tribunal de céans qu'il recherche s'il existe d'autres dispositions légales permettant au Conseil municipal de statuer par voie de circulation et, surtout, qu'il considère la nature et les effets des actes communaux des 29 août et 10 septembre 2024. Dans la mesure où il s'agit là de problématiques qui ne peuvent être sommairement analysées, il convient de fixer les frais et dépens selon les critères généraux de procédure.

2.3 A cet égard, quand bien même le recourant est à l'origine de la présente procédure, il pouvait légitimement contester que son recours administratif était devenu sans objet, ce constat étant exclusivement fondé sur une « *décision* » communale prise par voie de circulation et soumise à une « *ratification* » ultérieure qui ne lui avait pas été communiquée. Par ailleurs, on rappellera que le Conseil municipal a toujours refusé de transmettre la « *ratification* » du 10 septembre 2024 au recourant, avant d'y consentir le 5 février 2025, sans exposer les motifs de ce revirement. Faisant ainsi droit à la demande du recourant, c'est donc l'autorité communale qui a privé le présent recours de son objet. Partant, la commune versera au recourant une indemnité de dépens qui, eu égard à l'activité utilement déployée par son mandataire et au fait que le litige était bien circonscrit, sera arrêtée à 1500 fr., débours et TVA compris (art. 27 et 39 LTar). Il ne sera par ailleurs pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LJPA).

3. Vu l'indemnité de dépens octroyée et l'absence de frais mis à la charge du recourant, la requête d'assistance judiciaire de ce dernier n'a plus d'objet (art. 3 et 8 al. 2 LAJ).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours (cause A1 24 232) et la requête d'assistance judiciaire (cause A2 24 45) n'ont plus d'objet.
2. Les causes sont rayées du rôle.
3. Il n'est pas perçu de frais.
4. La Commune de Y _____ versera à X _____ une indemnité de dépens de 1500 fr. pour la présente procédure.
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