

A1 25 150 / A1 25 151 / A1 25 154

ARRET DU 17 MARS 2026

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Matthieu Sartoretti, juges ; Ferdinand Vanay, greffier ;

en les causes

- 1. COMMUNE ET BOURGEOISIE DE W _____**, recourante,
- 2. COMMUNE ET BOURGEOISIE DE X _____**, recourante, représentée par Maître Stéphane Jordan, avocat à Sion,
- 3. COMMUNE ET BOURGEOISIE DE Y _____**, recourante,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE ET BOURGEOISIE DE Z _____**, tiers intéressé.

(subventions forestières ; droit d'être entendu)

recours de droit administratif contre la décision du 16 juillet 2025

Faits

A. Afin de rationaliser la surveillance, l'entretien et l'exploitation de leurs domaines forestiers, les communes et bourgeoisies de W _____, de X _____, de Y _____ et de Z _____ ont conclu une convention, le 22 juin 2006, pour la formation d'un triage forestier A _____ (art. 6 de l'ancienne loi forestière cantonale – aLF), sous la forme d'une association.

Le Conseil d'Etat a approuvé cette convention, le 16 août 2006.

B. Le 24 février 2023, cette association a décidé sa dissolution et sa mise en liquidation, avec cessation des activités du triage forestier au 1^{er} avril 2023.

Le 20 décembre suivant, le Conseil d'Etat a approuvé cette dissolution, a confié à l'Inspection cantonale des finances (ci-après : IF) le mandat de procéder au contrôle des derniers exercices des comptes du triage forestier A _____ et a chargé le Service des forêts, de la nature et du paysage (ci-après : SFNP) de s'assurer du remboursement des montants de certaines subventions, respectivement de l'inscription de réserves en ce sens au bilan de liquidation de cette association.

Après qu'un appel aux créanciers, faisant suite à cette liquidation, a été publié à la FOSC, le 29 janvier 2024, les fonds propres de l'association ont été répartis entre les quatre communes fondatrices au cours des années 2024 et 2025.

Le 18 mars 2025, l'IF a rendu son rapport relatif au contrôle du subventionnement du triage forestier A _____. En particulier, ce document comportait à son annexe 3 un tableau de calcul détaillé du fonds de réserve forestier qui évaluait à 2'071'258 fr. 78 le montant des subventions qui avaient été versées entre 2008 et 2022 sans correspondre à des coûts d'intervention effectifs.

C. Le 16 juillet 2025, le Conseil d'Etat a rendu une décision dans laquelle il indiquait notamment prendre acte du rapport précité de l'IF, établir l'excédent de subventions versé au triage forestier A _____ entre 2008 et 2022 à 2'071'258 fr. 78 et charger le SFNP de réclamer le remboursement des surfaces subventionnées à tort. Cette décision, qui se référait aux art. 24 et 25 LSub et 44 et 48 LcFo, a été notifiée aux quatre communes et bourgeoisies citées plus haut.

D. Par trois recours séparés déposés les 3 et 4 septembre 2025, au contenu identique, les communes et bourgeoisies de W _____, de X _____ et de Y _____

ont contesté céans cette décision, en requérant, sous suite de frais et dépens, à titre principal d'en constater la nullité et, à titre subsidiaire, d'en prononcer l'annulation. A l'appui de leurs conclusions, elles ont allégué, d'une part, que la décision attaquée était nulle, car elle avait été notifiée au triage forestier A _____, association dissoute et liquidée qui ne disposait dès lors plus de la personnalité juridique. D'autre part, elles ont invoqué une violation de leur droit d'être entendues, du moment que la décision du 16 juillet 2025 ne comportait ni état de fait, ni motivation juridique et qu'elle avait été rendue sans que les parties concernées n'aient été invitées à produire des preuves pertinentes, à prendre connaissance du dossier (en particulier du rapport précité de l'IF) et à s'exprimer au préalable. Ces trois affaires ont été enregistrées sous les références A1 25 150, A1 25 151 et A1 25 154.

Les 10 et 12 septembre 2025, les communes et bourgeoisies de W _____, respectivement de X _____, ont indiqué qu'elles souscrivaient aux conclusions formées par les autres collectivités publiques dans leurs mémoires.

Le 29 octobre suivant, le Conseil d'Etat a déposé les dossiers des causes et a proposé, outre la jonction de celles-ci, le rejet de ces trois recours.

Seule la commune et bourgeoisie de X _____ a répliqué, le 25 novembre 2025.

Le Conseil d'Etat a dupliqué, le 28 janvier 2026.

Le 3 février suivant, le juge chargé de l'instruction a prononcé la jonction des causes A1 25 150, A1 25 151 et A1 25 154.

La communication de la duplique n'a suscité des remarques finales que de la part de la commune et bourgeoisie de X _____, le 2 mars 2026.

Cette écriture a été communiquée quatre jours plus tard, pour information, au Conseil d'Etat, ainsi qu'aux communes et bourgeoisies de W _____, de Y _____ et de Z _____.

Considérant en droit

1.

1.1 Applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA, l'art. 44 al. 1 let. b LPJA, prévoit

qu'a qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir. Selon l'art. 156 al. 1 LCo, les collectivités de droit public et leurs associations 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. D'après la jurisprudence, une commune peut recourir aussi bien lorsque la décision lui porte une atteinte semblable à celle dont pâtirait un particulier que lorsqu'elle est atteinte dans son autonomie en qualité de collectivité défendant ses prérogatives de puissance publique dans les limites de sa juridiction (cf. art. 50 al. 1 Cst. ; art. 2 et 3 LCo ; ATF 140 I 90 consid. 1.2.2 ; RVJ 2016 p. 69 consid. 1 et 2013 p. 9 consid. 1 ; ACDP A1 24 38 du 3 février 2025 consid. 1.1).

En l'espèce, en tant que propriétaires de forêts et destinataires de la décision du 16 juillet 2025 qui fixe en particulier le montant de l'excédent de subventions forestières qu'elles pourraient être amenées à rembourser à l'Etat, les communes et bourgeoisies de W _____, de X _____ et de Y _____ sont particulièrement touchées par dite décision ; elles disposent ainsi d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel du prononcé cantonal, de sorte que leur qualité pour recourir est admise (dans le même sens, en matière forestière, cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_393/2023 du 30 mai 2024 consid. 1.1).

1.2 Les autres exigences de forme (cf. art. 72, 78 let. a, 79a al. 1 let. b, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA) sont respectées, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2. Le litige porte sur une décision du Conseil d'Etat fondée sur la LSub et sur la LcFo, par laquelle l'exécutif cantonal a notamment arrêté le montant d'un excédent de subventions versé au triage forestier A _____ entre 2008 et 2022 et chargé le SFNP de réclamer le remboursement des surfaces subventionnées à tort. Les recourantes font valoir céans exclusivement des motifs formels, invoquant, d'une part, la nullité de cette décision (cf. *infra*, consid. 3) et, d'autre part, une violation de leur droit d'être entendues (cf. *infra*, consid. 4).

3.

3.1 Les intéressées soutiennent tout d'abord que la décision attaquée est nulle, car elle a été notifiée au triage forestier A _____, association dissoute et liquidée qui ne dispose dès lors plus de la personnalité juridique.

Dans sa réponse (p. 2), le Conseil d'Etat observe que cette association est encore représentée par un comité de dissolution du triage forestier A _____ et que sa

décision a été notifiée également aux recourantes. Il en déduit que ce prononcé ne saurait être déclaré nul.

3.2 Selon la jurisprudence constante, 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 148 IV 445 consid. 1.4.2 et 146 I 172 consid. 7.6). Sauf dans les cas expressément prévus par la loi, il ne faut admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Entrent avant tout en considération comme motifs de nullité l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure (ATF 149 IV 9 consid. 6.1). La nullité d'une décision peut être constatée d'office en tout temps (ATF 145 III 436 consid. 3 et 137 I 273 consid. 3.1).

3.3 En l'occurrence, les recourantes ne contestent pas que la décision en cause leur a été régulièrement notifiée. Une éventuelle irrégularité dans la notification à un autre destinataire, soit *in casu* au triage forestier A _____, ne saurait conduire à une invalidation du prononcé à l'égard des intéressées, qui n'ont pas été induites en erreur et n'ont, en définitive, subi aucun préjudice. Le grief que celles-ci invoquent est ainsi d'emblée inopérant, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner si la notification au triage forestier A _____ est ou non entachée d'un vice. On relèvera qu'au demeurant, la jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence de vices dans la notification, la protection des parties étant suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité (ATF 132 II 21 consid. 3.1).

4.

4.1 Dans un second moyen, les recourantes invoquent une violation de leur droit d'être entendues. Elles reprochent à l'autorité précédente d'avoir rendu une décision dépourvue d'état de fait et de motivation juridique et sans avoir au préalable invité les parties concernées à produire des preuves pertinentes, à prendre connaissance du dossier (en particulier du rapport de l'IF) et à s'exprimer.

4.2 Le droit d'être entendu inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst. comprend, en tant que droit de participation, tous les droits qui doivent être accordés à une partie afin qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 150 I 174 consid. 4.1 et les réf. cit.). En fait notamment partie le droit de l'intéressé de s'exprimer sur l'affaire avant qu'une décision le concernant ne soit rendue et de participer à l'administration de preuves essentielles ou, à tout le moins, de pouvoir s'exprimer sur le résultat des preuves

si celles-ci sont susceptibles d'influencer l'issue de la procédure (ATF 149 I 91 consid. 3.2 et 146 IV 218 consid. 3.1.1 ainsi que les réf. cit. ; ACDP A1 24 123 du 15 avril 2025 consid. 3.1). Au niveau cantonal, ces droits sont explicitement prévus aux art. 17 al. 2 et 19 al. 1 LPJA.

Le droit d'être entendu comprend également le droit du justiciable de consulter le dossier avant le prononcé d'une décision. En effet, la possibilité de faire valoir ses arguments dans une procédure suppose la connaissance préalable des éléments dont l'autorité dispose (ATF 126 I 7 consid. 2b). Le droit de consulter le dossier s'étend à toutes les pièces de la procédure qui sont à la base de la décision, sans qu'il ne soit nécessaire de faire valoir un intérêt particulier et indépendamment du fait que, du point de vue de l'autorité, les pièces en question soient importantes pour l'issue de la procédure (ATF 144 II 427 consid. 3.1.1 ; RVJ 2019 p. 88 consid. 4.2). Le droit de consulter le dossier ne comprend en revanche pas le droit de consulter les actes internes de l'administration (ATF 132 II 485 consid. 3.4 et 125 II 473 consid. 4a). Sont considérés en principe comme tels les documents qui n'ont pas de caractère probant pour le traitement du dossier et qui servent exclusivement à la formation de l'opinion interne de l'administration, tels que les notes, analyses, projets, propositions, co-rapports et documents de préparation de l'autorité (arrêt du Tribunal 2C_67/2023 du 20 septembre 2023 consid. 3.2 et les réf. cit. ; BOVAY/KILANI, *in* Commentaire romand – Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n^{os} 43 s. *ad* art. 29). Les préavis établis par une autorité d'instruction à l'attention de l'autorité décisionnelle relèvent, en principe, aussi des documents internes non soumis au droit d'être entendu des parties, sous réserve d'une réglementation spéciale contraire (ATF 131 II 13 consid. 4.2). En revanche, les renseignements et informations provenant de tiers (notamment d'autres services étatiques) ne sont pas des « actes internes » (ATF 139 II 489 consid. 3.3 ; arrêt 2C_67/2023 précité consid. 3.2).

En outre, le droit d'être entendu implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit que celle-là mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2, cité p. ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C_464/2025 du 1^{er} décembre 2025 consid. 3.1.2).

4.3 Force est de constater qu'en l'espèce, le Conseil d'Etat a rendu une décision très succincte, sans avoir au préalable informé les recourantes de ce qu'il envisageait de

faire, ni les avoir invitées à prendre connaissance des pièces du dossier (notamment du rapport de l'IF du 18 mars 2025) et à se déterminer à ce propos. Le dossier déposé céans ne comprend dès lors, en particulier, aucune prise de position des communes concernées au sujet du montant de l'excédent de subvention alloué au triage forestier A _____, arrêté dans la décision attaquée, ni sur la question du remboursement de ce montant que le prononcé cantonal charge le SFNP de demander. Consécutivement, la décision attaquée ne comporte aucune discussion juridique. Cette manière de procéder viole manifestement les garanties procédurales rappelées au considérant précédent.

Dans sa réponse (p. 2 s.) et sa duplique (p. 2), le Conseil d'Etat explique qu'en réalité, il avait déjà annoncé aux recourantes, dans une décision du 20 décembre 2023, que l'IF allait mener un contrôle financier et rendre un rapport sur ces subventions forestières. Il ajoute que les « résultats provisoires » dudit rapport avaient déjà été présentés, lors d'une séance du 4 décembre 2024, au comité de dissolution du triage forestier, composé de membres des exécutifs communaux (avec procès-verbal transmis aux participants). Ces informations n'autorisaient cependant nullement l'autorité précédente à renoncer à communiquer aux communes concernées le rapport (définitif) du 18 mars 2025, les empêchant ainsi *de facto* de prendre position sur son contenu avant que ne soit rendue la décision du 16 juillet 2025.

De la même manière, le fait que les intéressées connaissaient les irrégularités constatées dans le rapport précité (cf. réponse p. 3) ne permettait pas à l'exécutif cantonal de faire l'économie d'une procédure en bonne et due forme précédant la décision administrative qu'il prévoyait de rendre.

4.4 Le Conseil d'Etat soutient que la procédure céans a permis de réparer la violation du droit d'être entendu (cf. *idem* et duplique p. 1).

Il est exact que, selon la jurisprudence, une telle violation peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 145 I 167 consid. 4.4). Il en va de même lorsque le justiciable peut prendre position sur les motifs contenus dans la réponse de l'autorité intimée et qu'il n'en résulte, pour lui, aucun préjudice (ATF 125 I 209 consid. 9a). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; une réparation de la violation du droit d'être entendu peut néanmoins se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi

constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 147 IV 340 consid. 4.11.3 et 142 II 218 consid. 2.8.1). Il en va notamment ainsi lorsqu'il y a tout lieu de penser que les décisions que porteraient les autorités auxquelles la cause est renvoyée demeureraient très vraisemblablement identiques (ACDP A1 24 123 du 15 avril 2025 consid. 3.2 ; BOVAY/KILANI, *loc. cit.*, n° 61 *ad art.* 29).

En l'occurrence, toutefois, les recourantes ne se sont nullement exprimées céans sur le rapport de l'IF et, plus généralement, sur le fond des affaires. Même si tel avait été le cas, la Cour souligne que la violation du droit d'être entendu constatée plus haut est grave, la décision attaquée ayant été rendue sans qu'une procédure préalable ait permis aux collectivités publiques concernées de faire formellement valoir leur point de vue, faculté qui constitue l'un des fondements du droit d'être entendu. Les conséquences de ladite décision ne sont en outre pas négligeables pour les recourantes. L'existence alléguée d'illégalités dans la perception des subventions forestières cantonales ne permet pas de justifier une telle entorse aux garanties de procédure. Par ailleurs, contrairement à ce que suggère l'autorité précédente dans sa duplique (p. 1, 3^e par.), il ne revient pas à la juridiction de céans de pallier un défaut total d'instruction devant l'autorité administrative en invitant les recourantes à se déterminer – pour la première fois – sur le montant de l'excédent de subventions forestières, ni de mettre en œuvre les éventuelles mesures d'instruction qui pouvaient être requises dans ce cadre.

Partant, la violation du droit d'être entendu ne peut pas être réparée céans.

4.5 Dans ces circonstances, les recourantes se plaignent à bon droit d'une violation grave de leur droit d'être entendues, qui doit conduire à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi des affaires devant l'autorité précédente.

5.

5.1 Attendu ce qui précède, les recours sont admis, la décision du Conseil d'Etat est annulée et les affaires sont renvoyées devant cette autorité pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens du considérant 4 (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 1 *a contrario* et al. 4 LPJA).

5.3 Les recourantes – dont seule la commune et bourgeoisie de X _____ s'est adjointe les services d'un mandataire professionnel pour agir céans – concluent toutes

les trois à l'allocation de dépens à la charge de l'Etat du Valais. Aucune d'elles n'invoque cependant de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant les dépens aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA). Partant, il ne leur sera pas alloué de dépens (RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 24 99 du 8 avril 2025 consid. 12).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Les recours sont admis, la décision du Conseil d'Etat est annulée et les affaires sont renvoyées à cette autorité pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens du considérant 4.
2. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à la commune et bourgeoisie de W _____, à Maître Stéphane Jordan, avocat à Sion, pour la commune et bourgeoisie de X _____, à la commune et bourgeoisie de Y _____, à la commune et bourgeoisie de Z _____, et au Conseil d'Etat du Valais, à Sion.

Sion, le 17 mars 2026.