

A1 26 77

DECISION DU 15 AVRIL 2026

Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public

Composition : Dr Thierry Schnyder, juge président ; Frédéric Fellay et Matthieu Sartoretti, juges ; Ferdinand Vanay, greffier ;

en la cause

X _____ **SA**, de siège à Y _____, recourante,

contre

COMMISSION CANTONALE DES CONSTRUCTIONS, autorité attaquée,
ADMINISTRATION COMMUNALE DE Y _____, autre autorité, et **DEPARTEMENT DE LA MOBILITE, DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT**, autre autorité.

(Ordre d'interdiction d'utiliser ; mesures provisionnelles)

recours de droit administratif contre la décision du 12 mars 2026

Faits

A. X _____ SA exploite un camping sur plusieurs parcelles sises à A _____, en zone de camping de passage et en zone de protection de la nature du cadastre de la commune de Y _____.

B. Le 26 mars 2026, la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC) a adressé à X _____ SA un ordre d'interdictions et de restriction d'utiliser ce camping. Cette décision, prononcée à titre de mesure provisionnelle et prenant effet immédiatement eu égard à une situation de danger naturel, mentionnait la possibilité de recourir devant le Tribunal cantonal dans un délai de dix jours dès sa notification.

C. X _____ SA a contesté cèans cette décision, le 7 avril 2026, au moyen d'un recours de droit administratif.

Le lendemain, le juge chargé de l'instruction a invité les participants à la procédure à se déterminer sur la compétence du Tribunal cantonal pour connaître de ce recours.

Le 14 avril 2026, la CCC a indiqué qu'à son avis, la décision en cause avait été rendue sur la base de l'art. 68 LC et que, dès lors, la compétence du Tribunal cantonal était fondée sur l'art. 64 al. 1 LC.

Les autres participants à la procédure ne se sont pas déterminés.

Cette écriture de la CCC a été communiquée aux participants à la procédure, pour information, le 15 avril 2026.

Considérant en droit

1. La recevabilité d'un recours suppose la réalisation de conditions formelles et matérielles, avant que la juridiction saisie n'entre en matière sur le fond. Les conditions formelles sont, par exemple, la capacité d'être partie et celle d'ester en justice, l'admissibilité de la voie de droit, la compétence de l'instance saisie, l'intérêt et la qualité pour recourir ainsi que le respect des formes exigées et du délai prescrit par la loi. Savoir si les conditions d'entrée en matière sont remplies est une question de droit qui doit être examinée d'office ; il n'est dès lors pas nécessaire que les participants à la procédure

énoncent des griefs à ce sujet (art. 80 al. 1 let. a à c LPJA, en relation avec les art. 44 ss LPJA ; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4^e éd. 2025, p. 286 n^{os} 693 ss.). En vertu de l'art. 7 al. 3 LPJA, chaque autorité est tenue d'examiner d'office sa compétence à raison du lieu et de la matière ainsi que sa compétence fonctionnelle. L'autorité qui se tient pour incompétente prend une décision d'irrecevabilité, si une partie prétend qu'elle est compétente (art. 8 al. 2 LPJA).

1.1 Depuis le 1^{er} janvier 2026, les décisions de la CCC peuvent, en vertu de l'art. 64 al. 1 LC, faire l'objet d'un recours motivé et écrit au Tribunal cantonal. Cette nouvelle a donc introduit un recours direct devant la juridiction de céans – sans passer devant l'instance intermédiaire du Conseil d'Etat – contre les décisions rendues par la CCC en application de la LC. En ce qui concerne l'interdiction d'utiliser, cette loi prévoit en particulier ce qui suit :

Art. 68 Arrêt des travaux et interdiction d'utiliser

¹ Lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée, ou que lors de l'exécution d'un projet autorisé des dispositions sont violées, l'autorité compétente ordonne l'arrêt total ou partiel des travaux et le fait observer.

² Lorsque les circonstances l'exigent, notamment en l'absence de permis d'habiter ou d'utiliser, pour des raisons de sécurité ou de protection de l'environnement, elle peut ordonner l'interdiction totale ou partielle d'habiter ou d'utiliser les bâtiments et installations.

En revanche, les décisions prises en application de la loi du 10 juin 2022 sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (LDNACE) sont soumises aux dispositions de la LPJA, conformément à l'art. 62 al. 1 LDNACE. Le Conseil d'Etat demeure donc l'instance compétente pour connaître des recours administratifs contre de telles décisions (art. 43 al. 2 LPJA). La LDNACE comporte elle aussi une disposition de droit matériel relative à l'interdiction d'utiliser, dont la teneur est la suivante :

Art. 11 Organisation du territoire, constructions et utilisation dans les secteurs exposés au danger

¹ Les décisions en matière d'organisation du territoire, notamment les autorisations de construire, sont délivrées sur la base des connaissances de danger les plus récentes.

² En cas de danger naturel avéré, l'autorité compétente au sens de la loi sur les constructions ou de la loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires peut à tout moment interdire l'utilisation de bâtiments et installations, ou leurs accès, si ceux-ci sont de nature à mettre en péril la vie humaine.

Partant, afin de savoir si le Tribunal cantonal est compétent pour connaître du recours en cause, il convient de déterminer si la décision d'interdiction d'utilisation contestée céans a été rendue en vertu de la LC ou sur la base de la LDNACE.

1.2

1.2.1 Dite décision cite à la fois des dispositions de la LC et des articles de la LDNACE. Pour ce qui a trait à l'interdiction d'utilisation, elle indique cependant (ch. III 1.a p. 6) que « selon l'art. 11 al. 2 LDNACE, en cas de danger naturel avéré, l'autorité compétente au sens de la loi sur les constructions ou de la loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires peut à tout moment interdire l'utilisation de bâtiments et installations, ou leurs accès, si ceux-ci sont de nature à mettre en péril la vie humaine ».

1.2.2 Dans sa détermination du 8 avril 2026, la CCC expose que l'art. 11 al. 2 LDNACE détermine uniquement l'autorité compétente pour ordonner des mesures provisionnelles, mais non la procédure applicable. Elle se réfère au message relatif à la LDNACE, qui précise qu'il s'agissait de combler une lacune législative en permettant aux autorités compétentes d'ordonner des interdictions d'utiliser en cas de danger grave et avéré, chaque autorité appliquant alors sa procédure ordinaire. Cette lacune aurait été comblée, pour ce qui concerne la LC, au 1^{er} janvier 2026 par l'entrée en vigueur de l'art. 68 al. 2 LC. Selon la CCC, l'art. 11 al. 2 LDNACE ne constituerait donc depuis lors qu'une simple norme de renvoi qui ne donnerait pas lieu à une application autonome de la LDNACE. L'autorité cantonale relève en outre que sa décision se réfère expressément à l'art. 68 LC en ce qui concerne l'effet suspensif et que c'est bien la LC qui doit être appliquée dans le cas d'espèce, la loi du 15 février 2013 sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires (LPPEX) étant inapplicable. A la suivre, l'art. 68 al. 2 LC constituerait une base juridique expresse pour prononcer l'interdiction d'utiliser, de sorte que les voies de recours devraient, pour des raisons systématiques et conformément à la volonté du législateur, être déterminées selon les dispositions de la LC. Les décisions de la CCC devraient être soustraites à la juridiction du Conseil d'Etat pour des raisons structurelles et afin de garantir l'indépendance de la commission, ce qui devrait conduire à interpréter de manière large la compétence du Tribunal cantonal dans ce domaine du droit. Enfin, fonder la compétence du Conseil d'Etat sur le droit matériel et non sur le droit procédural appliqué par l'autorité, soit en l'espèce la CCC, conduirait à une insécurité juridique considérable. Pour la CCC, l'affaire relèverait donc de la compétence de la juridiction de céans.

1.3 Il ressort clairement et sans ambiguïté de la décision attaquée qu'une interdiction d'utilisation a été prononcée conformément à l'art. 11 al. 2 LDNACE (ch. III 1.a p. 4, sous le titre « Compétence et interdiction d'utiliser »). L'art. 68 LC n'est en revanche pas mentionné sous ce titre. Même si les dispositions accessoires (ch. III 2. « Disposition pénale » et ch. III 3. « Effet suspensif ») ont été prononcées sur la base de la LC au lieu de la LPJA, cela ne peut pas modifier le contenu, respectivement la base juridique, choisis par l'autorité qui a rendu la décision d'interdiction d'utilisation.

A cela s'ajoute que les deux interdictions d'utilisation exposées ci-dessus au considérant 1.1 (l'une fondée sur l'art. 11 al. 2 LDNACE, l'autre sur l'art. 68 al. 2 LC) ne requièrent pas les mêmes conditions pour leur prononcé. Une comparaison des deux dispositions légales montre en effet que l'interdiction d'utilisation selon la LDNACE est plus large que celle prévue par la LC. Selon le message relatif à la LDNACE, il s'agissait de créer une base légale permettant à l'autorité de limiter l'utilisation, même si cette restriction n'avait pas été expressément mentionnée dans l'autorisation de construire originelle (cf. Message du 26 février 2021 accompagnant le projet de LDNACE p. 15). L'art. 11 al. 2 LDNACE peut donc (également) s'appliquer dans des cas qui, sans être matériellement ou formellement contraire au droit des constructions, présentent une situation de danger que l'autorité compétente identifie après-coup. Il faut en outre que des « vie[s] humaine[s] » soient concrètement mises « en péril », ce qui signifie que la restriction d'utilisation ne peut être prononcée qu'en cas d'atteinte manifeste à la sécurité des individus et non de mise en danger de biens matériels. Conformément à l'art. 11 al. 4 LDNACE, le propriétaire du fonds concerné peut apporter la preuve que les dangers ont été écartés par des mesures de sécurité. Il en va autrement de l'interdiction d'utilisation selon l'art. 68 al. 2 LC. Celle-ci ne peut en effet pas être prononcée indépendamment de l'art. 68 al. 1 LC, c'est-à-dire d'une illégalité (p. ex. construction sans permis de construire). Le but d'une telle interdiction d'utilisation selon la LC est d'empêcher que le maître d'ouvrage puisse tirer profit d'une situation illégale ou que lui-même ou d'autres personnes puissent être lésés pour cette raison (ZAUGG/LUDWIG, Kommentar Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5^e éd. 2020, n° 7 *ad* art. 46). Pour prononcer une interdiction d'utilisation selon la LC, il convient donc d'examiner sommairement l'illicéité de l'activité de construction et de la rendre vraisemblable (ZAUGG/LUDWIG, *op. cit.*, n°s 6b et 7a *ad* art. 46). Si l'art. 68 al. 2 LC était appliqué indépendamment de l'art. 68 al. 1 LC, l'autorité compétente pourrait prononcer une interdiction d'utilisation « lorsque les circonstances l'exigent », notion bien trop large et imprécise pour une mesure aussi radicale. L'art. 11 al. 2 LDNACE ne contient pas cette condition de non-conformité au droit de la construction, ce qui le distingue de cette disposition de la LC. Il habilite en outre l'autorité

qui est compétente en vertu de la LPPEx à prononcer le même type d'interdiction d'utiliser, clause que ne prévoit pas l'art. 68 al. 2 LC qui octroie à l'autorité compétente en matière de police des constructions la faculté d'interdire d'habiter ou d'utiliser des bâtiments et installations. Par ailleurs, l'art. 11 al. 2 LDNACE permet à l'autorité compétente d'interdire l'accès aux bâtiments ou installations, ce que ne prévoit pas l'art. 68 al. 2 LC. Comme on le voit, l'art. 11 al. 2 LDNACE se distingue donc de l'art. 68 al. 2 LC, tant en ce qui concerne les conditions d'application que les conséquences juridiques. Il ne peut ainsi pas être qualifié de simple norme de renvoi, mais a été conçu de manière autonome pour régler des cas ne requérant aucune autorisation de construire ou dans lesquels une autorisation correspondante existe déjà et où des vies humaines sont mises en péril par un danger naturel. En conséquence, l'interdiction d'utilisation selon la LDNACE est dissociée de la décision d'octroi du permis de construire et indépendante des mesures de police des constructions qui sont le corollaire de ce permis.

On relèvera en outre que l'examen sommaire d'une illégalité (art. 68 al. 1 LC) fait défaut dans la décision attaquée. Ce constat plaide également en faveur de la thèse selon laquelle le prononcé de l'interdiction d'utilisation a été rendu en application de l'art. 11 al. 2 LDNACE et non de l'art. 68 al. 2 LC.

On observera encore que le législateur n'a pas abrogé l'art. 11 al. 2 LDNACE lors de l'introduction de l'art. 68 al. 2 LC, le 1^{er} janvier 2026. La CCC a cité l'art. 11 al. 2 LDNACE et est donc partie du principe, dans le cadre de sa propre décision, que l'art. 68 al. 2 LC ne prive pas cette norme d'effet. Cela milite en faveur du fait que tant le législatif cantonal que la CCC considéraient l'art. 11 al. 2 LDNACE comme une disposition autonome, indépendante de l'art. 68 al. 2 LC après le 1^{er} janvier 2026.

Le message du 24 avril 2024 accompagnant le projet de révision totale de la LC (ci-après : message relatif à la LC) a abordé les éventuelles exigences de modification d'autres lois administratives, y compris la LDNACE. Il explique qu'il n'est pas nécessaire de modifier cette loi (cf. message relatif à la LC p. 42). Le législateur a donc examiné l'influence de la révision totale de la LC sur la LDNACE, mais n'a pas jugé nécessaire d'adapter celle-ci. Ceci plaide encore en faveur de la thèse selon laquelle le législateur cantonal a considéré l'art. 11 al. 2 LDNACE comme une disposition autonome.

Partant, en guise de conclusion intermédiaire, il y a lieu de retenir que la CCC a prononcé une interdiction d'utiliser sur la base de la LDNACE, décision contre laquelle un recours

était ouvert auprès du Conseil d'Etat conformément à l'art. 62 al. 1 LDNACE en relation avec l'art. 43 al. 2 LPJA.

1.4 Il reste encore à examiner s'il se justifie de s'écarter de la loi.

Les règles de compétence du droit public sont de nature impérative. Ce principe découle notamment des impératifs de l'égalité devant la loi et de la sécurité du droit (FLÜCKIGER, VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3^e éd. 2023, n^{os} 49 ss *ad* art. 7 VwVG). Comme déjà mentionné, l'art. 64 al. 1 LC désigne le Tribunal cantonal comme instance de recours pour les « décisions » de la CCC. Selon l'interprétation littérale, cette compétence s'applique à toutes les décisions de la CCC qui ont été rendues sur la base de la LC. En revanche, l'art. 62 al. 1 LDNACE renvoie, pour les « décisions prises en application de la présente loi », à la LPJA qui, conformément à son art. 43 al. 2, désigne le Conseil d'Etat comme instance de recours. Si le texte de la disposition est clair, c'est-à-dire univoque et sans équivoque, on ne peut s'en écarter que s'il existe une raison valable de penser qu'il ne traduit pas le « sens véritable », c'est-à-dire le sens juridique, de la réglementation (arrêt du Tribunal fédéral 5A_336/2024 du 17 janvier 2025 consid. 3.5). Une interprétation de l'art. 62 LDNACE, qui renvoie sans réserve à la LPJA, n'est pas indiquée en l'espèce, car la lettre de la loi est sans équivoque.

1.5 Tant la CCC que le Conseil d'Etat estiment néanmoins que, par analogie et selon la volonté du législateur, toutes les décisions de la CCC doivent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal cantonal. Il convient donc d'examiner, sur la base des travaux préparatoires, qu'elle a été la volonté « réelle » du législateur cantonal.

Le message relatif à la LC ne fournit aucune précision à ce sujet, car la compétence du Tribunal cantonal pour connaître des recours visant des décisions de la CCC n'était initialement pas prévue. La proposition correspondante n'a été adoptée que dans le cadre de la première lecture, par la Commission de l'équipement et des transports (Commission ET). Dans ces circonstances, l'indication dans le message selon laquelle la LDNACE ne doit pas être adaptée pour cette révision (message relatif à la LC p. 42) ne peut pas être interprétée comme signifiant que le législateur a sciemment renoncé à une adaptation (en ce qui concerne les compétences) et qu'il a donc expressément souhaité que la LPJA continue à s'appliquer. On peut toutefois constater que, lors de la révision de la LC, le législateur a également examiné les répercussions sur le LDNACE.

La Commission ET a en outre justifié cette modification par la nécessité que la CCC soit indépendante. Comme le secrétariat de la CCC, qui gère les dossiers de cette autorité, est composé d'employés d'Etat, le Conseil d'Etat, en tant qu'instance de recours, jugerait

de dossiers qui seraient traités par ses propres employés, lesquels travailleraient néanmoins pour un organe indépendant (voir les annexes à la session du Grand Conseil de septembre 2024, p. 270). Dès lors, si l'exécutif cantonal pouvait contrôler les décisions de la CCC, l'indépendance totale de celle-ci serait remise en cause, ce qui justifierait de considérer le Tribunal cantonal en tant qu'instance de recours unique. Le législateur a toutefois renoncé à retirer au Conseil d'Etat la haute surveillance sur les autorités de police des constructions (et donc aussi sur la CCC ; cf. art. 77 ss LC), pour autant que la LC soit applicable. Les membres de la CCC continuent d'être nommés par le Conseil d'Etat (art. 6 LC). Le secrétariat de la CCC (SeCCC) est assuré par un service cantonal (art. 3 al. 6 LCo) et le chef du SeCCC a une voix consultative au sein de la CCC (art. 7 al. 5 LCo). Le SeCCC est en outre chargé de rédiger les projets de décision (art. 7 al. 6 LC). Il faut dès lors en conclure que la CCC n'est pas totalement indépendante de l'exécutif cantonal et dépend en réalité de l'aide fournie par l'administration cantonale. La CCC n'est donc pas indépendante au point que toutes ses décisions doivent obligatoirement être portées devant un tribunal.

Il ressort en outre des débats sur l'art. 64 al. 1 LC que l'instance de recours du Conseil d'Etat devait être supprimée afin d'accélérer la procédure (voir à ce sujet la première lecture du Parlement du 13 septembre 2024, disponible sur <https://vs.recapp.ch>). Les différents votes ne font toutefois pas apparaître clairement si cela s'applique à toutes les procédures dans lesquelles la CCC est impliquée ou uniquement aux procédures relevant du droit de la construction.

Ni le message ni les débats ne permettent de déterminer formellement si le Tribunal cantonal est l'instance de recours pour toutes les décisions de la CCC ou seulement pour celles qui sont prises sur la base de la LC.

Le législateur n'a pas abrogé la disposition légale la plus spécifique (art. 11 al. 2 LDNACE) lors de l'introduction de la norme de teneur similaire dans la loi la plus récente (art. 68 al. 2 LC). Les deux articles disposent en partie d'éléments de fait et de conséquences juridiques différents. On ne peut donc pas partir du principe que le législateur a voulu supprimer l'autonomie de l'art. 11 al. 2 LDNACE avec l'art. 68 LC.

L'analyse des travaux préparatoires ne permet dès lors nullement d'admettre que le renvoi clair à la LPJA (art. 62 al. 1 LDNACE), qui prévoit le Conseil d'Etat comme première instance de recours, constituerait une entorse au « sens véritable » de la réglementation votée par le législateur cantonal.

1.6 La compétence du Tribunal cantonal dans la présente cause ne peut pas non plus être déduite de l'art. 65 al. 3 let. c LPJA, comme le fait valoir la CCC. Un juge unique de la Cour de droit public peut, certes, statuer sur un recours contre des mesures provisionnelles, mais uniquement dans la mesure où la compétence fonctionnelle du Tribunal cantonal est donnée, ce qui n'est pas le cas ici.

1.7 En résumé, il y a lieu de retenir que la décision attaquée, ordonnant une interdiction d'utilisation, a été prise sur la base de l'art. 11 al. 2 LDNACE. Les décisions prises en application de la LDNACE sont soumises aux dispositions de la LPJA (art. 62 al. 1 LDNACE), dont l'art. 43 al. 2 désigne le Conseil d'Etat comme première instance de recours. Le recours doit donc être transmis au Conseil d'Etat comme objet de sa compétence. Conformément à l'art. 89 al. 2 LPJA, il n'est exceptionnellement pas perçu de frais. Aucune indemnité n'est en outre allouée aux parties.

La présente décision rend sans objet le délai non encore échu imparti aux parties, le 8 avril 2026, pour se déterminer sur le fond de l'affaire.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Il n'est pas entré en matière sur le recours, le Tribunal cantonal n'étant pas l'instance compétente pour en connaître.
2. Le recours et les écritures déposées céans sont transmis au Conseil d'Etat comme objets de sa compétence.
3. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.
4. La présente décision est communiquée à X _____ SA, à la Commission cantonale des constructions, à Sion, au Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement, à Sion, à l'administration communale de Y _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 15 avril 2026.