

## RAPPORT SUR LES BESOINS SUPPLEMENTAIRES DU TRIBUNAL CANTONAL SUITE A LA MODIFICATION DE LA LOI SUR LES CONSTRUCTIONS

### I. Contexte

Le 13 février 2025, le Grand Conseil a adopté en seconde lecture une révision totale de la Loi cantonale sur les constructions (LC).

Le même jour, le Président du Tribunal cantonal (TC) a écrit au Conseil d'Etat (CE). Estimant que cette modification législative allait engendrer, pour la Cour de droit public (CDP), une augmentation de dossiers de l'ordre de 20%, il a demandé que deux unités-juristes (greffiers) soient créés, au plus tard lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et mis au budget pour 2026.

L'objet du présent rapport est d'évaluer les conséquences en termes de charge de travail pour le TC de la modification de la LC et, au besoin, d'émettre des recommandations pour y faire face.

### II. Enquête

A la requête de la Commission de surveillance administrative (CSA), le TC a justifié sa demande, le 27 février 2025. Le 4 mars 2025 (avec un complément le 17 mars 2025), la Chancellerie cantonale a répondu aux questions de la CSA. L'ouverture de l'enquête a été décidée par le CDM en séance du 7 mars 2025. L'enquête a été menée par la CSA sur la base des rapports annuels des tribunaux jusqu'en 2024 ainsi que des renseignements chiffrés fournis tant par le TC que par la Chancellerie cantonale.

Le rapport a été discuté lors de la séance du CDM du 4 avril 2025 et soumis au TC avant son adoption définitive, le 2 mai 2025.

### III. Voies de recours cantonales contre les décisions en matière de constructions

En matière de constructions, le conseil municipal est compétent pour les projets situés à l'intérieur des zones à bâtir. La Commission cantonale des constructions (CCC) est compétente pour les projets situés à l'extérieur des zones à bâtir et pour les projets avec lesquels la commune se trouve en situation de conflits d'intérêts (art. 2 LC).

Selon le droit actuel, les décisions tant du conseil municipal que de la CCC peuvent faire l'objet d'un recours au CE dans les 30 jours dès leur notification (recours administratif ; art. 52 al. 1 LC). La Chancellerie instruit les recours sur les décisions de la CCC. Selon les indications qu'elle a données à la Commission parlementaire spéciale de 2<sup>e</sup> lecture de la LC, la consultation des services métiers est souvent essentielle, si ce n'est obligatoire, afin d'instruire un dossier correctement. La plupart des réponses requises lors de sollicitations des services métiers sont réceptionnées sous 30 jours. Une fois le recours instruit, la Chancellerie prépare un projet de décision qui est soumis au CE. La décision de celui-ci peut ensuite faire l'objet, dans les 30 jours dès sa notification, d'un recours auprès de la CDP du TC (recours de droit administratif ; art. 72 ss LPJA).

L'art. 64 al. 1 1<sup>re</sup> ph. nLC a la teneur suivante :

Les décisions peuvent faire l'objet d'un recours motivé et écrit devant le Conseil d'Etat et les décisions de la CCC peuvent faire l'objet d'un recours motivé et écrit au Tribunal cantonal dans les 30 jours dès leur notification.

Ainsi, après l'entrée en vigueur de cette modification, les décisions de la CCC feront directement l'objet d'un recours de droit administratif devant la CDP du TC, sans passer auparavant par le recours administratif devant le CE. A noter que les décisions des conseils communaux devront toujours d'abord être contestées par la voie du recours administratif au CE.

La date de l'entrée en vigueur de la loi modifiée n'est pas encore connue.

#### IV. Données chiffrées

##### A. Nombre de recours

Les renseignements obtenus tant de la Chancellerie que du TC coïncident sur le fait que, dans le domaine des constructions, les statistiques des recours des années 2012 à 2014 ne sont pas significatives en raison d'un afflux temporaire lié à la Lex Weber. La période 2015 à 2024, soit 10 ans, apparaît néanmoins suffisante pour se faire une idée du nombre moyen d'affaires en jeu chaque année.

La Chancellerie a annoncé une moyenne annuelle de 56 recours administratifs au CE contre les décisions de la CCC entre 2015 et 2024. Durant la même période, elle a annoncé en moyenne 10 recours de droit administratif au TC par année contre les décisions du CE.

	Recours reçus concernant une décision de la CCC	Recours au TC contre les décisions du CE
2024	57	3
2023	48	6
2022	40	4
2021	66	8
2020	61	18
2019	59	19
2018	22	6
2017	62	16
2016	66	14
2015	75	5
<b>Moyenne</b>	<b>56</b>	<b>10</b>

Les chiffres qui ressortent des rapports annuels des tribunaux et fournis par le TC au sujet des recours de droit administratif (A1), de 2015 à 2024, en particulier contre des décisions du CE sur recours en matière de construction (A21) sont les suivants :

	Recours reçus			Affaires liquidées		
	Recours de droit administratif	Dont recours en matière de construction	Dont concernant une décision de la CCC (report dernière colonne CE)	Recours de droit administratif (arrêts au fond)	Dont recours en matière de construction	Dont concernant une décision de la CCC
2024	259	68	3	247 (191)	58	2
2023	221	56	6	213 (172)	51	5
2022	217	51	4	272 (219)	76	31
2021	287	79	8	261 (202)	68	11
2020	249	59	18	234 (184)	56	12
2019	246	58	19	276 (194)	63	9
2018	273	67	6	258 (208)	78	18

2017	258	75	16	270 (219)	63	7
2016	296	79	14	267 (197)	69	11
2015	256	69	5	281 (206)	81	18
<b>Moyenne</b>	<b>256</b>	<b>66</b>	<b>10</b>	<b>257 (199)</b>	<b>66</b>	<b>12</b>

## B. Moyens consacrés

En 2024, l'effectif (postes fixes) de la CDP (sans la Cour de droit fiscal) s'élevait à 7,7 EPT-juristes, soit 3 juges cantonaux et 4,7 greffiers titulaires. Le TC a indiqué que l'objectif de rédaction des greffiers de la CDP est de 25 arrêts motivés par année. En 2023, dans le cadre de l'examen de l'activité des juges suppléants, le TC a indiqué au CDM que, dans une cour à trois juges (ce qui est la règle pour le recours de droit administratif), lorsqu'un arrêt est motivé par un greffier, un juge consacrait en moyenne 1,5 jour à sa validation et les deux autres une demi-journée chacun.

## V. Appréciation

De 2015 à 2024, le CE a été saisi par année, en moyenne, de 56 recours administratifs contre des décisions de la CCC. Sur la même période, le TC a été saisi en moyenne de 10 recours de droit administratif par année contre des décisions du CE statuant sur recours de droit administratif contre des décisions de la CCC, sur un total s'élevant à 256 recours de droit administratif par année en moyenne. Ainsi, en supposant la contestation d'une quantité constante de décisions de la CCC, l'augmentation après l'entrée en vigueur de la modification de la LC des recours de droit administratif auprès de la CDP du TC, déterminée sur la moyenne des chiffres des 10 années écoulées, peut être estimée à 46 affaires par année (56 [recours au CE] – 10 [recours déjà reçus par le TC]). Compte tenu du nombre total de recours de droit administratif enregistrés, l'augmentation relative sera dès lors de 18% ( $46 \times 100 : 256$ ). En appliquant cette proportion aux 7,7 EPT-juristes (juges et greffiers) qui traitent les recours de droit administratif auprès de la CDP, on obtient un besoin supplémentaire de 1,4 EPT-juristes ( $0,18 \times 7,7$ ).

Cela étant, le TC sollicite la création de postes de greffiers. En partant de l'objectif de 25 arrêts rédigés par année fixé aux greffiers de la CDP, les besoins pour 46 affaires supplémentaires seraient de 1,8 EPT-juriste ( $46 : 25$ ). Toutefois, selon les statistiques du TC, 77% ( $199 \times 100 : 257$ ) des recours de droit administratif font l'objet d'un arrêt motivé sur le fond. Il y aurait ainsi environ 35 ( $0,77 \times 46$ ) arrêts supplémentaires à rédiger par année, ce qui confirme d'une autre manière le chiffre de 1,4 EPT ( $1,4 \times 25 = 35$ ). Cette façon de calculer ne prend toutefois pas en considération le travail supplémentaire des juges qui devront approuver le travail du greffier. Or pour 35 décisions, cela correspond à une activité de 87,5 jours ( $35 \times 2,5$ ), soit environ 0,4 EPT. Si on admet que cette activité supplémentaire soit compensée pour ne pas préteriter le traitement des autres affaires de la CDP (et que la création d'un nouveau poste de juge cantonal n'est pas envisagée), les besoins s'élèvent finalement bien à 1,8 ( $1,4 + 0,4$ ) postes de greffiers.

Au demeurant, comme les recours contre les décisions de la CCC seront directement adressés au TC, celui-ci ne bénéficiera plus de l'instruction effectuée par la Chancellerie. Dès lors, en plus de l'accroissement du nombre de recours, il faudra aussi compter avec l'augmentation de l'activité qui sera consacrée à chacun d'eux, en tout cas pour ceux qui feront l'objet d'une décision sur le fond. L'évaluation du travail que représentera l'instruction de 43 ( $56 \times 0,77$ ) affaires par année en moyenne est difficile. En définitive, il ne paraît pas déraisonnable, pour tenir compte de ce traitement plus étendu que par le passé, de suivre la demande du TC en arrondissant à 2 EPT supplémentaires le nombre de greffiers alloués à la CDP pour s'occuper, à partir de l'entrée en vigueur de la LC modifiée, des recours de droit administratif contre les décisions de la CCC.

A relever également que le CDM a constaté, dans son rapport du 7 juin 2024 sur le suivi de la surveillance du TC, que la situation de la CDP était bonne, mais qu'elle devait encore s'améliorer pour mieux répondre au délai de traitement des recours de 6 mois qui résulte des art. 61a et 80 LPJA. Il ne semble dès lors pas que cette cour dispose d'une réserve qui lui permettrait d'absorber l'augmentation prévisible des recours sans conséquences négatives sur l'ensemble de ses dossiers. Les constats du rapport du 7 juin 2024 excluent par ailleurs l'existence d'une telle réserve au sein des autres cours du TC.

En conclusion, le CDM constate, selon une approche purement arithmétique, fondée sur l'augmentation prévisible du nombre moyen de recours de droit administratif par année, que la modification de la LC décidée par le Grand Conseil induit une charge supplémentaire de travail pour la Cour de droit public du TC correspondant à 1,4 EPT.

Dans la mesure où la création de postes de juge cantonal n'est pas envisagée, le CDM estime, en se basant sur le nombre de dossiers traités par la CDP et en tenant compte de l'augmentation de l'activité consacrée à chaque recours concernant la CCC, que la demande du TC de créer 2 postes de greffiers à plein temps paraît raisonnable, dans la mesure où elle est de nature à éviter de préteriter les autres affaires.

## **VI. Recommandations du CDM**

Le CDM recommande au Conseil d'Etat et au Grand Conseil :

**De créer, dès l'entrée en vigueur de la modification de la LC adoptée le 13 février 2025, 2 postes de greffiers auprès du TC et de mettre ces postes au budget cantonal 2026.**

Adopté le 2 mai 2025, à Sion

Carole Melly-Basili, Présidente du Conseil de la magistrature

