

VS_GERICHTE A1 18 60 vom 2. Februar 2021

VS Kantonsgericht, 2021-02-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 18 60](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_18_60)

FR: VS_GERICHTE A1 18 60 du 2 février 2021

IT: VS_GERICHTE A1 18 60 del 2 febbraio 2021

Regeste

A1 18 60 ARRET DU 2 FÉVRIER 2021 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Patrizia Pochon, greffière, en la cause COMMUNAUTÉ HÉRÉDITAIRE DE FEU X _____, représentée par Maître M _____ contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée et CONSEIL COMMUNAL DE Y _____, autre autorité (Aménagement du territoire) recours de droit administratif contre la décision du 7 février 2018

Erwägungen

E. 2

La communauté héréditaire soutient que l'écrit du 7 mars 2017 ne constitue pas une décision administrative si bien qu'elle n'avait pas à recourir à son encontre. A cet égard, elle se prévaut du principe de la bonne foi.

E. 2.1

Aux termes de l'article 21 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Si l'initiative d'une modification revient d'abord aux autorités compétentes, un propriétaire foncier peut se prévaloir, à certaines conditions, d'un droit de nature formelle à un réexamen du plan d'affectation en ce qui concerne son immeuble, au motif qu'à la suite d'un changement de circonstances, les mesures qu'il prévoit ne sont plus compatibles avec l'article 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, n. 1131, p. 390). Ainsi, même si le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu, celui-ci peut être admis, à titre exceptionnel, lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions imposées au propriétaire concerné pourrait avoir disparu (ATF 144 II 41 consid. 5.1). Toutefois, lorsqu'un plan d'affectation en vigueur a été établi sous l'empire de la LAT, afin de mettre en œuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe une présomption de validité des restrictions imposées aux propriétaires fonciers touchés (ATF 120 Ia 227 consid. 2c).

E. 2.2

En droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 141 II

233 consid. 3.1 ; 135 II 328 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C 471/2019 du 11 février 2020 consid. 3.1). A teneur de l'article 5 al. 1 LPJA, sont considérées comme des décisions, les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal (art. 4 LPJA) et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). L'article 29 LPJA dispose que l'autorité notifie sa décision à chaque partie par écrit. Même lorsqu'elle est notifiée sous forme de lettre, elle doit être désignée comme telle (al. 1). La décision écrite doit être motivée en

- 7 - fait et en droit. Elle est datée et signée. Elle mentionne les voies de recours ordinaires ouvertes aux parties et le délai de recours (al. 3). La teneur de l'article 5 LPJA correspond, dans une large mesure, à celle de l'article 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C 471/2019 précité ; 2D 42/2018 du 11 mars 2019 consid. 3.3). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2). De simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêts du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et 1C_471/2019 du 11 février 2020 consid. 3.1). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATF 143 II 162 consid. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_86/2020 du 15 juillet 2020 consid. 3.3 et les réf. citées). Constitue une décision, une déclaration d'intention claire adressée à un administré particulier relative au refus futur d'autorisations dans des situations bien déterminées (Thierry Tanquerel, op. cit., n. 805, p. 287).

E. 2.3

Développé à l'origine sur la base des concepts propres au droit civil (art. 2 CC), puis étendu par la jurisprudence à l'ensemble des domaines du droit, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'article 5 al. 3 Cst., selon lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (ATF 144 II 49 consid. 2.2 et 142 II 206 consid. 2.3). Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 134 V 306 consid. 4.2). De ce principe découle également le droit de toute personne à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat (art. 9 Cst. ; ATF 136 I 254 consid. 5.2 et les réf. citées). Dans un sens plus étroit, cette notion se réfère à l'interprétation des décisions, déclarations et comportements d'une partie à un rapport de droit. Ils doivent recevoir le sens que l'autre partie pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'elle connaissait ou aurait dû connaître (Thierry Tanquerel, op. cit., n. 569, p. 203). Ainsi, l'indication manquante ou erronée de la voie de recours, lorsque cette indication est prescrite, ne doit causer aucun préjudice aux plaideurs. Ceux-ci ne doivent

- 8 - pas non plus pâtir d'une réglementation légale des voies de recours peu claire ou contradictoire (ATF 123 II 231 consid. 8b ; voir aussi ATF 144 II 401 consid. 3.1 ; 138 I 49 consid. 8.3.2). Il s'ensuit que le plaideur dépourvu de connaissances juridiques peut se fier à

une indication inexacte du délai de recours, s'il n'est pas assisté d'un avocat et qu'il ne jouit d'aucune expérience particulière résultant, par exemple, de procédures antérieures (ATF 135 III 374 consid. 1.2.2). En revanche, le plaideur expérimenté ou assisté d'un avocat ne peut pas se prévaloir de l'indication erronée lorsqu'il aurait dû se rendre compte de l'inexactitude en agissant avec l'attention commandée par les circonstances (ATF 141 III 270 consid. 3.3 ; 138 I 49 consid. 8.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_471/2019 précité).

E. 2.4

En l'occurrence, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours formé par la communauté héréditaire contre la décision du conseil communal de G _____ du 27 avril 2017, notifiée le 3 mai suivant, en considérant qu'il s'agissait d'une « décision sans effet juridique », vu qu'elle possédait « exactement la même teneur quant à sa forme et son contenu, hormis l'ajout des voies et délais de recours » que la décision du

E. 2.5

Le raisonnement de l'autorité intimée ne saurait être suivi. En effet, sa décision ne pourrait se justifier que si elle pouvait se fonder valablement sur le principe dit de l'autorité de la chose décidée, lequel implique que les mêmes parties ne peuvent pas remettre en cause, devant quelque juridiction que ce soit, sur la base des mêmes faits et des mêmes règles de droit, une prétention déjà jugée par l'autorité compétente (Pierre Moor, Droit administratif, Vol. II, 2e éd. 2011, p. 378 ss et les réf. citées ; v. aussi Thierry

- 9 - Tanquerel, op. cit., n. 867 ss, p. 308 s.). Or, dans le cas d'espèce, on constate que la décision du 3 mai 2017 ne reprend pas à l'identique la teneur et la forme de la décision du 15 mars précédent dans la mesure où elle se fonde sur l'examen opéré par la commission « Aménagement du territoire » et le conseil communal en dates des 18 et 27 avril 2017, soit postérieurement au 15 mars 2017. En outre, elle se réfère explicitement aux « correspondances » antérieures, dont l'écriture du 15 mars 2017 fait partie, si bien que le recours doit être admis pour ce motif déjà. Mais il y a plus. L'on ne saurait reprocher au mandataire de la communauté héréditaire de ne pas avoir interprété le courrier du 15 mars 2017 comme valant décision sujette à recours car celui-ci ne règle pas de manière univoque la situation juridique et ne mentionne aucune voie de droit. En effet, le conseil communal s'est borné à y dresser un historique des faits relatif à la parcelle n° yy2 avant d'indiquer, sans fournir de bases légales, ne pas être entré en matière sur la requête tendant à la modification du plan de zone, faute d'un intérêt public global, tout en précisant que « [la] demande [de la communauté héréditaire] ne pourra pas être réexaminée avant qu'une décision ne soit prise à la réception du rapport des études lancées concernant l'école de I _____ (projet d'utilité publique adjacent à la parcelle concernée par cette affaire) ». Simultanément, il a encore stipulé qu'une « procédure de changement de zone pren[ait] du temps, du fait de sa complexité et que son issue n'[était] jamais garantie, la décision finale étant de la compétence du Canton ». Dans ces circonstances, l'autorité précédente ne pouvait pas imputer au mandataire de la recourante la connaissance du vice de forme (à savoir l'absence de délai et de voies de droit) du fait que celui-ci a requis du conseil communal, le 21 mars 2017, soit quelques jours seulement après que l'écrit du 15 mars lui ait été notifié, une décision formelle indiquant les voies de droit. Cela est d'autant plus vrai que, le 30 mars 2017, l'administration communale, par son service « Aménagement du Territoire », a accusé bonne réception de cette missive et informé le mandataire de la communauté héréditaire que « [sa] demande sera analysée lors de la prochaine séance de

[la] Commission ». Ce dernier n'était dès lors pas censé présumer que le prononcé à rendre allait avoir une teneur similaire au courrier du 15 mars 2017. Au contraire, il était légitimé à penser qu'une décision formelle, contre laquelle il pourrait ultérieurement saisir le Conseil d'Etat, allait être prise. En retenant que le mandataire avait tardé à recourir, si bien que la décision du 7 mars 2017, notifiée le 15 mars suivant, avait acquis l'autorité de chose décidée, le Conseil d'Etat a donc violé le principe de la bonne foi. Le recours doit par conséquent être admis pour ce motif également.

- 10 - 3.1 Vu ce qui précède, c'est à tort que le Conseil d'Etat s'est basé sur le principe de la force de la chose décidée pour déclarer le recours irrecevable. Partant, il convient d'annuler le prononcé entrepris et de renvoyer le dossier à l'autorité intimée pour qu'elle statue sur le fond du recours administratif du 7 juin 2017 (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA). 3.2 L'issue du litige commande de remettre les frais (art. 89 al. 4 LPJA). 3.3 La recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA) pour les deux instances de recours, à la charge de l'Etat du Valais. Cette indemnité est fixée de manière globale à 2 500 fr. (TVA comprise ; art. 4, 27 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). En sus de l'indemnisation des débours de cette partie, fixés forfaitairement à 200 fr. (pour les frais de copies [50 cts par page : ATF 118 Ib 349 consid. 5] et de port [selon le tarif postal ; cf. à ce sujet, RVJ 2002 p. 315]), ce montant tient compte de l'activité déployée par le mandataire de la recourante devant le Conseil d'Etat, qui a consisté en la prise de connaissance du dossier, en la rédaction d'un recours de 4 pages et de trois déterminations (4 pages), ainsi que celle déployée c'éans, laquelle a consisté essentiellement en la rédaction d'un recours de 5 pages et d'une réplique de 3 pages.

E. 7

mars 2017, expédiée le 15 mars suivant, dotée de la force matérielle de chose décidée. A cet égard, elle a qualifié de « décision » l'écriture du conseil communal du 15 mars 2017 car elle constatait « l'inexistence d'un droit, soit celui d'obtenir l'ouverture d'une procédure de modification du plan d'affectation des zones de G _____ pour changer l'affectation de la parcelle No yy2 » et avait fait l'objet d'un examen préalable de la commission « Aménagement du Territoire » du 23 février 2017, d'une délibération et d'une décision prise lors de la séance du conseil communal du 7 mars 2017. En outre, quand bien même cet écrit ne mentionnait pas les délais et les voies de droit, ce vice de forme n'avait pas échappé au mandataire de la communauté héréditaire vu qu'il avait invité l'administration communale, le 21 mars 2017, à rendre une décision formelle indiquant les voies de droit, requête qu'il a réitérée le 25 avril suivant, sans pour autant recourir auprès du Conseil d'Etat contre la décision initiale, laquelle était ainsi devenue définitive et avait acquis l'autorité de chose décidée.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.