

VS_GERICHTE A1 20 98 vom 30. März 2021

VS Kantonsgericht, 2021-03-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 20 98](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_20_98)

FR: VS_GERICHTE A1 20 98 du 30 mars 2021

IT: VS_GERICHTE A1 20 98 del 30 marzo 2021

Regeste

Par arrêt du 30 mars 2021 (1C_545/2020), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours en matière de droit public interjeté par X_ contre ce jugement. A1 20 98 ARRÊT DU 26 AOÛT 2020 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges en la cause COMMUNE DE X_____, recourante contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée (surveillance des communes) recours de droit administratif contre la décision du 27 mai 2020

Erwägungen

E. 1

A la p. 2 de ses observations du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat qualifie ses sommations du 8 juin 2020 au Conseil communal de simples préliminaires à d'éventuelles décisions qu'il pourrait prendre plus tard. De telles sommations

- 10 - seraient tout au plus assimilables à des avertissements, non à des décisions dans l'acceptation de l'art. 152 LCo, ce qui devrait entraîner l'irrecevabilité du recours. Il n'y a pas motif de penser que la notion de décision qu'utilise l'art. 152 LCo diffère de celle l'art. 5 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) et de la jurisprudence qu'il codifie, à l'instar des législations fédérales ou cantonales dont il s'inspire. Selon cette jurisprudence, un avertissement ou une mise en demeure sont des décisions s'ils sont de nature à affaiblir la position de leur destinataire dans une procédure future ou s'ils lui imposent une règle de conduite dont la violation aura pour corollaire une limitation de ses droits ou une aggravation de ses obligations (cf., avec les citations, p. ex. Felix Uhlmann, in Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2e éd. 2016, N 102 ad art. 5 ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 341 ss ; André Grisel, Traité de droit administratif suisse, vol. II, 1984 Neuchâtel, p. 861 ; voir Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n. 878, p. 320). La sommation qu'institue l'art. 150 LCo est une mise en demeure dont l'inefficacité habilite le Conseil d'Etat à priver ensuite un Conseil communal et, à travers lui, la collectivité publique qu'il dirige, d'une fraction de ses attributions d'autorité compétente pour les permis de bâtir et la police des constructions (art. 2 al. 1 et 54 al. 1 LC). Cette conséquence est assez lourde pour qu'une pareille sommation soit une décision sujette à recours en vertu de l'art. 152 LCo, indépendamment de la mesure de surveillance ultérieure dont elle pourrait être un préalable. Le recours de la commune de X_____ satisfait aux autres critères de recevabilité (art. 152 LCo ; art. 78 lit. a, 80 al. 1 lit. b-c, 46 et 48 LPJA).

E. 2

Bien qu'elle soit un épisode d'une procédure de surveillance commencée en 2016, la décision critiquée a été rendue sous l'empire de la LC et de l'OC, en vigueur dès le 1er janvier 2018, et donc applicables à l'examen de sa légalité, solution qu'imposent, sauf exceptions non pertinentes en l'espèce, leurs dispositions transitoires (art. art. T1-1 al. 1 LC ; art. 50 al. 1 OC).

E. 3

Il appert de l'art. 48 OC, édicté au vu de la délégation législative de l'art. 67 al. 2 lit. d LC, que le Conseil d'Etat est en droit d'intervenir en tant qu'autorité de surveillance de la procédure d'autorisation de bâtir et de la police des constructions, en se substituant si nécessaire à l'autorité ordinairement compétente, dès que des intérêts publics sont compromis parce que cette autorité n'est plus en situation d'assumer les tâches que la loi lui confie dans ces domaines

- 11 - (al. 1), à condition qu'elle n'ait pas réussi à redresser la barre dans un délai convenable qui lui a été fixé pour supprimer cette carence (al. 2) et qui n'est qu'un aspect de la sommation de l'art. 152 LCo. Quand est en cause un Conseil communal, la surveillance qu'institue l'art. 48 OC s'exerce sur une corporation de droit public autonome. Son but est d'éliminer des irrégularités constatées dans l'utilisation de l'une des compétences essentielles de son autorité exécutive et administrative ordinaire (cf. art. 2 al. 1, 4 al. 1 lit. b, 6 lit. c LCo). Cette surveillance, parfois dénommée répressive, se distingue de la surveillance préventive où l'Etat facilite l'activité officielle des communes en leur procurant des renseignements, des conseils, des avis de droit, des cours afin d'éviter des irrégularités ou d'améliorer l'accomplissement d'importantes tâches publiques (art. 144 al. 2 LCo ; cf. Zbl 2019 p. 211 ss cons. 3.1 et les citations).

E. 4

La recourante se plaint d'une violation de l'art. 19 al. 1 LPJA garantissant aux parties le droit d'être entendues par l'autorité compétente, verbalement ou par écrit, avant que ne soit prise une décision. Le Conseil d'Etat l'aurait privée de ce droit en omettant de l'inviter à s'exprimer avant qu'il ne porte la décision dont recours. Cette formalité était, à son avis, indispensable, car cette décision comportait des sommations. De plus, les ch. 5 et 6 de son dispositif prévoiraient d'ores et déjà des mesures de substitution dans l'hypothèse où les délais des ch. 2 à 4 ne seraient pas tenus, et le deuxième § du ch. 6 lui enjoindrait « de répondre de manière complète et immédiatement à toutes dénonciations de tiers qu'elle enregistrerait, à nouveau sous la commination » de mesures de ce genre (ch. III b N 67 ss du mémoire du 8 juin 2020, p. 15). L'art. 19 al. 1 LPJA se borne à accorder un droit aux parties. Il n'oblige pas inconditionnellement l'autorité à les interpeller. Il n'exclut pas une utilisation spontanée de ce droit par les intéressés. La lettre du 15 avril 2020 du président et du secrétaire communal de X_____ discutait le rapport du 26 mars 2020 de Me N_____. Elle souhaitait une décision du Conseil d'Etat, selon les standards de l'art. 29 LPJA et « à échéance rapprochée pour que la commune de X_____ puisse prendre les mesures adéquates pour affiner les mesures mises en œuvre au regard du délai raisonnable vu par l'expert pour les mener à terme. En ce qui concerne, le fond des procédures de modifications/révocation, la commune a bien pris note que tant le Conseil d'Etat que l'expert avaient fourni les « assurances nécessaires » quant à la conformité

- 12 - de la méthodologie de régularisation présentée au fil des rapports semestriels, ce depuis le 13 novembre 2019. Celle-ci sera donc appliquée aux permis de bâtir viciés sur la

période concernée » (p. 5). Les signataires de cette lettre, qui liait la recourante (art. 97 al. 1 LCo), ne pouvaient ignorer que le rapport du 26 mars 2020 de Me N_____ proposait au Conseil d'Etat d'appliquer l'art. 150 LCo et l'art. 48 OC, de façon que toute l'affaire puisse être réglée au plus tard à la fin de 2020 (let. D ci-dessus). Partant, la commune de X_____ avait fait valoir, le 15 avril 2020, son droit d'être entendu avant que l'autorité attaquée ne porte sa décision du 27 mai 2020, et le moyen tiré de l'art. 19 al. 1 LPJA est à rejeter.

E. 5

Il repose d'ailleurs sur une lecture inexacte des ch. 5 et 6 du dispositif de la décision du Conseil d'Etat du 27 mai 2020. La recourante en déduit que l'autorité attaquée a déjà pris des mesures de substitution contre elle et qu'elle lui enjoint « de répondre de manière complète et immédiatement à toutes dénonciations de tiers qu'elle enregistrerait, à nouveau sous la commination » de mesures de ce genre ; cet ordre serait contraire à l'art. 153 LCo (ch. III b N 62, 68 ss du mémoire du 8 juin 2020, p. 15). En réalité, le Conseil d'Etat n'a pas décidé de mesures de substitution le 27 mai 2020 ; il a spécifié qu'il en prendra, le moment venu, si les clauses impératives de sa décision de ce jour-là ne sont pas respectées aux dates qu'elle arrête (ch. 5) ou « si le Conseil d'Etat devait constater, après avoir procédé aux vérifications nécessaires que des décisions illicites auraient été prises par la commune de X_____ » postérieurement à la sommation du 27 avril 2016 (ch. 6). La recourante perd aussi de vue que le second § du ch. 6 ne l'astreint pas à examiner des dénonciations dont elle serait saisie par des administrés et qu'il n'est comminatoire pour personne. Il se contente de l'inviter à répondre à des dénonciations que des tiers formeraient devant le Conseil d'Etat, contre l'autorité communale de X_____. Une autre incompréhension se révèle dans le grief de violation de l'art. 153 LCo qui régit ces dénonciations à l'autorité de surveillance, en disant qu'elles peuvent avoir pour cible une administration communale (al. 1), sans imposer quoi que ce soit aux autorités municipales, sûrement pas d'examiner elles-mêmes lesdites dénonciations.

- 13 -

E. 6

La recourante argue de son autonomie (art. 50 al. 1 Cst féd ; art. 69 Cst cant ; art. 2 al. 1 et 6 lit. c LCo) et de la liberté qu'elle lui confère dans les affaires dont l'enjeu est la révocation d'un permis de bâtir illégalement accordé par ses autorités. S'appuyant sur l'art. 32 al. 1 LPJA (« l'autorité peut d'office ou sur demande révoquer une décision viciée »), elle souligne que cette disposition, qui vaut pour tous les domaines du droit et synthétise des réquisits matériels de la révocation, ne prescrit pas de la décider quand ces réquisits se vérifient. La LC et l'OC étant muets là-dessus, la gestion par une autorité communale de l'application de l'art. 32 LPJA si des permis de bâtir illégaux ont été octroyés ne pourrait justifier une intervention de l'autorité de surveillance au titre de l'art. 150 LCo ou de l'art. 48 al. 1 OC, faute d'un acte prescrit impérativement par la loi au sens de celui-là, ou d'une tâche cette autorité communale négligerait au sens de celui-ci, puisqu'on ne pourrait sérieusement reprocher à une municipalité de s'abstenir de prendre des décisions qu'elle est en droit de renoncer à rendre (ch. III b N 74 à 97 de l'acte de recours).

E. 7

Le ch. 3 du dispositif de la décision attaquée somme le Conseil communal d'effectuer un contrôle individuel et systématique de 166 dossiers qu'elle avait déclaré, le 13 mars 2020,

avoir retenus en prévision d'une procédure de régularisation, d'intégrer à ce contrôle le point de savoir si ces permis peuvent ou doivent être révoqués et de rendre, à l'issue de ces opérations, des décisions susceptibles de recours. Le nombre de 166 dossiers peut augmenter en fonction du résultat de l'examen deux lots de 148 et 92 dossiers, également mentionner à ce ch. 3. L'art. 32 LPJA se rapproche d'autres dispositions, tout aussi générales, sur la révocation, dont il a été jugé qu'elles pouvaient, à de multiples conditions et après une soigneuse pesée des intérêts en présence, fonder à elles seules des décisions privant les récipiendaires de permis du droit de s'en prévaloir, p. ex. s'ils les ont obtenu en induisant dolosivement l'autorité à le lui délivrer et même s'ils ont déjà investi de gros montants dans des travaux, voire si l'intérêt public commande la révocation, habituellement moyennant indemnité, de permis obtenus sans dol (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_740/2013 du 6 mai 2015 cons. 7.1; A. Zaugg/P. Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Bd. I, 5. Aufl. 2020, N 6 ss ad art. 43). En sommant le Conseil communal de décider, pour chacun des permis de construire à contrôler dans les trois lots dont il est question au ch. 3 de sa décision du 27 mai 2020, si cette autorisation doit ou non être révoquée, le Conseil d'Etat

- 14 - interprète le droit cantonal dans la ligne de cette pratique suisse. Celle-ci contribue mieux au respect de la loi et à la crédibilité de l'autorité que l'opinion de la recourante qui fait de la révocation de permis illégaux en zone à bâtir une option des conseils communaux. Ce faisant, l'autorité attaquée n'a pas limité illégalement l'autonomie de la commune de X_____, puisque son Conseil communal conserve une appréciable marge de manœuvre quant à l'application de l'art. 32 LPJA lors du contrôle qu'il doit achever jusqu'au 31 décembre 2020 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_740/2013 précité cons. 8.3).

E. 8

A écouter la recourante, son Conseil communal ne pourrait, sans violer la loi, examiner, pour les trois lots de permis de bâtir visés au ch. 3 de la décision du Conseil d'Etat du 27 mai 2020, la question de la révocation de ceux obtenus à la suite de prononcés juridictionnels cantonaux ou fédéraux. Cette objection relaie un doute exprimé, dans ce contexte, à la p. 58 du rapport du 26 mars 2020 de Me N_____. L'autorité attaquée s'en est distancée dans ce § de la p. 2 d'une lettre qu'il a expédiée le 27 mai 2020 au Conseil communal, parallèlement à sa décision du même jour : « Du point de vue du Conseil d'Etat, il appartient à la commune de X_____ de traiter de l'ensemble des dossiers relevant de sa compétence, que ces derniers aient fait l'objet d'un recours ou non ». La doctrine et la jurisprudence bernoises adoptent cette solution en interprétant l'art. 43 al. 1 de la loi du 9 juin 1985 de ce canton sur les constructions en relation avec son art. 48 qui, pas plus que l'art. 32 LPJA, ne disent quelle autorité peut révoquer un permis de bâtir confirmé ou accordé par un prononcé sur recours (cf. A. Zaugg/P. Ludwig, op. cit., N 2 ad art. 43). La commune de X_____ ne respecte pas les règles de motivation de son recours (art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 LPJA) quand elle omet d'expliquer quelles normes aurait enfreintes le Conseil d'Etat en reprenant implicitement cette solution pour combler une lacune analogue du droit positif valaisan.

E. 9

La recourante invoque son obligation d'attendre que le Conseil d'Etat et son expert valident la méthode de traitement des dossiers de régularisation pour justifier le temps écoulé depuis le 13 juin 2018 sans qu'un bon nombre d'entre eux aient encore été décidés. Cette validation n'étant survenue au plus tôt avec le rapport

- 15 - du 26 mars 2020 de Me N_____, l'autorité attaquée sommerait illégalement la commune de X_____ de terminer au 31 décembre 2020 une tâche retardée par les atermoiements du Conseil d'Etat et/ou du GT. Il y aurait à une violation de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst féd.). La recourante oublie qu'elle savait, depuis le 27 avril 2016, être sous sommation pour de nombreux manquements dont elle ne nie pas la réalité et qui ont été à l'origine d'une longue procédure de surveillance. Elle savait depuis le 13 juin 2018 qu'elle devait, pour réparer certains de ces manquements, examiner l'éventualité de révoquer des permis de bâtir. Rien ne l'empêchait de conduire des études préparatoires sur les dossiers où ces révocations pouvaient être envisageables, au lieu de les laisser en veilleuse jusqu'à l'approbation d'une méthode de traitement, puis de se plaindre de l'insuffisance du délai imparti le 27 mai 2020, sans essayer d'établir quel serait, à ses yeux, le temps raisonnablement nécessaire, ni quelles démarches elle avait déjà consenties, avant cette date, pour être à la hauteur de ses obligations. Le grief de mauvaise foi se retourne ainsi contre la recourante qui l'a, du reste, à peine motivé (art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 LPJA).

E. 10

La remarque vaut pour celui d'inégalité de traitement (art. 8 Cst féd.), où la recourante soutient que d'autres communes appliquent mal le droit de l'aménagement du territoire et des constructions, sans que le Conseil d'Etat ait décidé contre elles de mesures de surveillance. Si cette assertion était exacte, elle ne déboucherait pas sur l'admission des conclusions de la commune de X_____, du moment que celle-ci n'esquisse aucune démonstration de la réalisation, qui ne se présume pas, des autres conditions, restrictives et cumulatives, auxquelles un justiciable peut avoir gain de cause en réclamant l'égalité dans l'illégalité (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_89/2020 du 22 juillet 2020 cons. 4.1 et les citations).

E. 11

Le recours est rejeté en tant qu'il est recevable ; la requête d'effet suspensif (recte : de mesures provisionnelles ; cf. art. 152 LCo ; art. 80 al. 1 lit. d, 56 et 28a LPJA) est classée (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

E. 12

Les frais sont remis à la recourante qui n'a pas droit à des dépens (art. 89 al. 1 et 2, 91 al. 1 LPJA).

- 16 -