

VS_GERICHTE A1 21 190 vom 18. Mai 2022

VS Kantonsgericht, 2022-05-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 21 190](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_190)

FR: VS_GERICHTE A1 21 190 du 18 mai 2022

IT: VS_GERICHTE A1 21 190 del 18 maggio 2022

Regeste

A1 21 190 ARRÊT DU 18 MAI 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Eugénie Fardel, greffière ad hoc, en la cause HOIRIE DE FEU X _____, par Y _____, recourante, représentés par Maître Johann Fumeaux, avocat à Sion contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, ADMINISTRATION COMMUNALE DE A _____, autre autorité (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 2 août 2021

Erwägungen

E. 1.1

En premier lieu, il s'agit d'examiner la question de la qualité pour recourir de l'hoirie de feu X _____, laquelle ne jouit pas des droits civils au sens de l'art. 11 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), de sorte qu'elle n'a pas la capacité de partie (Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, n° 1485, p. 507). Ses membres sont des consorts nécessaires, si bien qu'il leur appartenait d'agir conjointement en contresignant chacun la procuration délivrée en faveur de Me Johann Fumeaux (ACDP A1 19 55 du 15 novembre 2019 consid. 1.1 ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2e éd., 2015, p. 184). La désignation d'un représentant de l'hoirie en la personne de Y _____ n'y change rien, ce d'autant plus qu'aucune pièce ne permet de justifier ses pouvoirs. Au vu de ce qui va suivre, la question d'une médiation à cette irrégularité peut cependant demeurer ouverte.

E. 1.2

Le dispositif de la décision du Conseil d'Etat du 2 août 2021, qui est seul revêtu de la chose jugée, déclare irrecevable le recours du 1er février 2021. Dès lors qu'un recours formé contre une telle décision ne peut tendre qu'à l'annulation de cette décision et au renvoi de la cause à l'autorité attaquée pour qu'elle statue au fond (art. 80 al. 2 let. e et 60 al. 1 LPJA ; RVJ 1985 p. 40 consid. 4c), il n'est recevable que dans la mesure où il s'en prend à ce prononcé, à l'exclusion de tout autre aspect de l'affaire (art. 72 LPJA ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_533/2020 du 25 juin 2020 consid. 3 ; ACDP A1 18 60 du 2 février 2021 consid. 1.1 ; ACDP A1 20 2 du 25 septembre 2020 consid. 1.2). Par ailleurs, en vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat du 2 août 2021 s'est substituée de plein droit à celle de première instance (art. 47 al. 1,

- 7 - 60 al. 1 et 72 LPJA ; ACDP A1 19 133 du 4 octobre 2021 consid. 1.1 ; ACDP A1 17 245 du 8 juin 2018 consid. 1 ; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, Vol. II, 3e éd., 2011, p. 812). Ainsi, le prononcé du Conseil d'Etat est seul attaquant (art. 72 LPJA). Partant, la conclusion tendant à l'annulation de la décision de non entrée en matière

du 17 décembre 2020 rendue par la CCC (conclusion n° 4, 2e partie) et celle visant l'octroi d'un délai de trois mois pour déposer des plans conformes (conclusion n° 5) sont irrecevables. Lorsque la recourante conclut à l'annulation de la décision sur recours du 2 août 2020, rendue par le Conseil d'Etat (conclusion n° 4, 1ère partie), elle ne prévoit pas expressément le renvoi à l'autorité précédente pour qu'elle statue au fond. On ne saurait toutefois la déclarer irrecevable pour ce seul motif, au risque de tomber dans le formalisme excessif.

E. 1.3

En revanche, dans la mesure où leur motivation se réfère uniquement à la décision rendue par la CCC sans toutefois démontrer en quoi la décision d'irrecevabilité du Conseil d'Etat y contreviendrait, les griefs relatifs à la violation du principe de la bonne foi, de la proportionnalité et de la protection de l'arbitraire sont irrecevables, puisqu'ils ne satisfont pas aux réquisits de motivation (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA). De même, on ne saurait entrer en matière sur un grief d'inopportunité. Le présent recours de droit administratif relève en effet du droit des constructions et échappe ainsi au champ d'application de l'art. 78 al. 1 let. b LPJA. Partant, le grief selon lequel la décision du 16 mars 2020 serait inopportune est également irrecevable.

E. 1.4

Cela étant, sur ces points déjà, le recours est irrecevable. Supposé recevable, il devrait être rejeté pour les raisons qui vont suivre. 2.1 Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al.

E. 2

LPJA), la recourante a sollicité l'édition du dossier de la cause par la CCC.

E. 2.2

Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de faire administrer les preuves, pour autant que celles-ci soient requises dans les formes prévues par le droit cantonal et qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (ATF 139 II 489 consid. 3.3 ; 129 II 497 consid. 2.2). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore

- 8 - proposées, l'autorité a la certitude que celles-ci ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et arrêt du Tribunal fédéral 1C_449/2020 du 26 août 2021 consid. 2.1.1).

E. 2.3

En l'occurrence, l'édition du dossier du Conseil d'Etat a été ordonnée d'office. Le dossier, comprenant celui de la CCC, a été déposé ceans le 27 octobre 2021. La requête formulée par la recourante sous cet angle se révèle ainsi satisfaite. 3.1 La recourante invoque une violation de l'art. 33 LPJA. Elle estime que le décès de feu X _____ a modifié les circonstances dans une notable mesure. Suite à cette substitution de partie, la CCC avait un nouvel interlocuteur, pleinement disposé à faire le nécessaire pour régulariser les constructions. Les héritiers prétendent encore qu'ils ignoraient les démarches entreprises par leur défunt père. Ils considèrent que le décès de feu X _____ constituait un motif

de reconsidération contraignant et que l'autorité saisie devait entrer en matière et statuer sur son bien-fondé. 3.2 Sous certaines conditions, les autorités administratives peuvent réexaminer leurs décisions. Elles sont toutefois tenues de le faire si une disposition légale ou une pratique administrative constante les y oblige. Tel est le cas de l'art. 33 al. 2 LPJA, aux termes duquel, l'autorité saisie d'une demande en reconsidération est tenue d'entrer en matière lorsque les circonstances ont été modifiées dans une notable mesure depuis la première décision (let. a) ou lorsque le requérant invoque des faits ou des moyens de preuve importants dont il ne s'est pas prévalu dans la procédure antérieure, soit qu'il n'était pas en mesure de le faire soit qu'il n'existait aucun motif pour le faire (let. b). Ces deux conditions sont de nature formelle, dans la mesure où elles déterminent si l'autorité doit entrer en matière ou non sur une demande de reconsidération (dans ce sens cf. not. ATF 109 V 119 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_431/2020 du 10 août 2020 consid. 3.2). La jurisprudence a précisé qu'il n'existait aucun droit intangible à la reconsidération en faveur de l'administré. Un tel droit n'existe que si une obligation est prévue par la loi ou que les conditions particulières posées par la jurisprudence sont réalisées (ATF 136 II 177 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_337/2017 du 10 juillet 2017 consid. 3.1 ; 2C_1126 du 29 juin 2013 consid. 3). Ainsi, si l'autorité considère que l'une ou l'autre des conditions des let. a et b de l'art. 33 LPJA sont réunies, elle doit entrer en matière sur le fond, au besoin compléter l'instruction et rendre une nouvelle décision contre laquelle sont normalement ouvertes les voies de droit habituelles. En revanche, si l'autorité estime que les conditions d'une reconsidération ne sont pas remplies, elle peut refuser d'entrer en matière, sans que son refus ne fasse courir un nouveau délai de recours sur

- 9 - la question qui avait fait l'objet de la procédure initiale. Dans un éventuel recours contre une décision d'irrecevabilité, le requérant ne peut se plaindre que du refus de réexamen, en alléguant que les conditions de ce dernier sont satisfaites. Le recours ne peut donc tendre, dans cette hypothèse, qu'au renvoi de l'affaire à la précédente autorité pour examen au fond de la demande de reconsidération (ACDP A1 20 66 du 18 février 2021 consid. 2 ; ACDP A1 20 200 du 26 février 2021 consid. 1.1 et 4 ; Benoît Bovay, op. cit., p. 393 ss ; Thierry Tanquerel, op. cit., n° 1430, p. 493). Par ailleurs, il n'est pas exclu que l'autorité saisie d'une demande de reconsidération fondée sur un changement des circonstances estime que, en application du principe de la bonne foi, celle-ci est tardive (JAAC 2000/64 n° 99, CRA ; Thierry Tanquerel, op. cit., n° 1416, p. 489). En tout état, le réexamen de décisions administratives entrées en force ne doit pas être admis trop facilement. Il ne saurait en particulier servir à remettre continuellement en cause des décisions entrées en force ou à détourner les délais prévus pour les voies de droit ordinaires (ATF 136 II 177 précité consid. 2.1 ; ACDP A1 20 22 du 11 novembre 2020 consid. 2.1, confirmé à l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_1048/2020 du 4 mars 2021 consid. 3.1). 3.3.1 Comme l'a relevé à juste titre le Conseil d'Etat, une autorisation de construire a un caractère réel. Sa titularité est donc liée au propriétaire de la parcelle. De plus, conformément à l'art. 560 CC, les héritiers acquièrent de plein droit l'universalité de la succession dès le décès du défunt. La substitution de partie intervient ex lege, lorsque le changement de titularité résulte de la loi, par exemple suite à un décès (art. 81 LPJA et 83 al. 1 du Code de procédure civile du 19 septembre 2008 – CPC ; RS 272). En l'occurrence, alors même que les recourants soutiennent ne pas avoir été informés des démarches entreprises par leur défunt père, il appert du dossier que l'une des héritières était présente lors de la vision locale du 6 juin 2018 et qu'elle avait d'ailleurs collaboré pour fixer cette date (cf. dossier CCC, p. 28 et 32). Partant, on ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils

prétendent avoir été « parachutés » dans cette affaire. C'est dès lors à tort que l'hoirie soutient que le décès de feu X _____ aurait engendré une modification notable des circonstances. 3.3.2 Par ailleurs, feu X _____ est décédé le 31 mars 2020. A compter de cette date, la communauté héréditaire a eu la possibilité de recourir contre l'ordre de remise en état notifié le 1er avril 2020, recours qui a toutefois été déclaré irrecevable faute du versement de l'avance. Elle a également demandé à la CCC de reconsidérer sa décision, ce qui a été refusé une première fois en date du 2 novembre 2020. Partant,

- 10 - supposé même que le décès de feu X _____ puisse constituer une modification notable, ce motif aurait dû être invoqué dans le cadre de cette première demande de reconsidération. Dans la présente procédure, il est tardif. Au surplus, la seconde demande de reconsidération est intervenue à peine quatre mois après la première. L'admettre contreviendrait au principe selon lequel une demande de reconsidération ne doit pas servir à remettre continuellement en cause une décision entrée en force. En conséquence et par égard aux règles de la bonne foi (art. 9 Cst), l'hoirie ne saurait être protégée dans ce comportement. 3.4 Sur le vu de ce qui précède, l'autorité saisie n'était effectivement pas tenue d'entrer en matière sur la demande de reconsidération. Mal fondé, ce grief doit dès lors être rejeté. 4.1 La nullité devant être constatée d'office (arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2020 du

E. 6

avril 2021 consid. 1.4.2 et les références), il convient encore de se prononcer sur la nullité alléguée de l'ordre de remise en état du 16 mars 2020 et en conséquence des décisions des 17 décembre 2020 et 2 août 2021. L'hoirie estime, en effet, que l'ordre de remise en état des lieux constitue « une violation de l'art. 57 LC dont la gravité commande la nullité de la décision ». De plus, une régularisation de la construction n'est, de son avis, pas manifestement exclue. Elle soulève également une violation des principes de la proportionnalité et de la protection contre l'arbitraire. Elle souligne encore l'inopportunité de l'ordre de remise en état des lieux du 16 mars 2020. 4.2 Selon la jurisprudence, la nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office (ATF 139 II 243 consid. 11.2 ; 128 II 501 consid. 3.1). Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (arrêt 1C_171/2020 précité consid. 1.4.2 et les références). Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision (Thierry Tanquerel, op. cit., n° 912, p. 321). De graves vices de procédure ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 139 II 243 consid. 11.2 ; 128 II 501 consid. 3.1). 4.3 En l'espèce, il s'agit d'abord de relever que les griefs soulevés par la communauté héréditaire concernent tous le fond de la décision du 16 mars 2020 et ne sont, par définition, pas des vices de procédures. Supposés même que ces vices de fond soient

- 11 - fondés, ils ne ressortissent de toute évidence pas au régime de la nullité. L'on peine à voir en quoi le système d'annulabilité n'offrait pas la protection nécessaire. En effet, l'ordre de remise en état était susceptible de recours, dans lequel ces griefs auraient tous pu être invoqués. L'hoirie ne saurait prétendre a posteriori à la nullité d'une décision qui aurait tout à fait pu être contestée par la voie ordinaire du recours, si l'avance de frais requise avait été

acquittée dans le délai imparti. Dans ces conditions, les vices évoqués par la communauté héréditaire ne sauraient, en toute hypothèse, relever d'une gravité et d'un manifeste tels qu'ils entraîneraient la nullité de l'ordre de remise en état. Partant, il n'y a pas lieu d'admettre que les vices dénoncés puissent relever du régime exceptionnel de la nullité. 4.4 Sur le vu de ce qui précède, l'ordre de remise en état des lieux du 16 mars 2020 de la CCC ne présente aucun vice de nature à entraîner sa nullité. Dès lors, l'autorité de céans ne saurait constater sa nullité. Par conséquent, il en va de même des décisions des 17 décembre 2020 et 2 août 2021, dans la mesure où, selon les recourants, leur existence était tributaire, le cas échéant, de la nullité de l'ordre de remise en état, celle-ci ayant été, in casu, écartée. 5.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge des membres de l'hoirie de feu X _____, solidairement entre eux (art. 89 al. 1 et 88 al. 2 LPJA). Ceux-ci, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, sont arrêtés à 1500 fr. (art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 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). Ils n'ont, pour le reste, pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

- 12 -

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