

VS_GERICHTE A1 21 200 vom 21. Juni 2022

VS Kantonsgericht, 2022-06-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 21 200](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_200)

FR: VS_GERICHTE A1 21 200 du 21 juin 2022

IT: VS_GERICHTE A1 21 200 del 21 giugno 2022

Regeste

A1 21 200 ARRÊT DU 21 JUIN 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge, et Frédéric Fellay, juge suppléant ; Elodie Cosandey, greffière, en la cause X _____ S.A recourante, représentée par Maître Damien Revaz, avocat, 1920 Martigny contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et COMMUNE DE A _____, autre autorité (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 18 août 2021

Erwägungen

E. 1

Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA). X _____ SA, destinataire de l'autorisation de construire 6 décembre 2018 de la CCC révoquant partiellement sa précédente décision, dispose en particulier d'un intérêt digne de protection à contester la décision du Conseil d'Etat qui a confirmé ce prononcé (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA).

E. 2

A titre de moyens de preuve, la recourante a requis l'édition du dossier de la cause par le Conseil d'Etat ainsi que la production, par la commune de A _____, d'une attestation indiquant comment les propriétaires des immeubles nos xx3, xx2 et xx4 remplissent les exigences de l'article 45 RCCZ relatif au stationnement des véhicules. Le Conseil d'Etat a déposé ce dossier dans le dossier complet de la cause, lequel contenait les documents produits par l'administration communale de A _____ et par la CCC, de sorte que la demande de la recourante en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

- 7 - Quant à la production de l'attestation susmentionnée, il convient de rappeler que l'autorité peut 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 proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_640/2020 du 1er décembre 2020 consid. 3.2). En l'occurrence, appelée à se déterminer, la commune de A _____ a indiqué, le

E. 4

Les communes peuvent prévoir dans leur RCCZ que l'agrandissement, la reconstruction et le changement d'affectation ne sont possibles que sur la base d'un plan d'affectation spécial.

E. 4.1

Intitulé « Droit acquis », l'article 5 LC a la teneur suivante : 1 Les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être entretenues, transformées, agrandies, reconstruites ou changées d'affectation. 2 La protection du patrimoine bâti et les autres intérêts privés et publics doivent être dûment pris en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts. 3 La garantie de la situation acquise hors de la zone à bâtir est régie par le droit fédéral.

E. 4.2

En l'occurrence, la recourante se prévaut du fait que la parcelle n° xx1 est grevée de servitudes de places de parc au bénéfice des parcelles voisines depuis 1976, soit depuis plus de 40 ans. A la suivre, cela démontrerait que les places de stationnement

- 12 - litigieuses existeraient depuis au moins aussi longtemps et doivent bénéficier du régime des droits acquis. Il convient cependant de relever que le dossier ne contient aucune autorisation de construire antérieure concernant ces places de parc et que la recourante n'allègue pas, ni a fortiori ne prouve, qu'elles aient été réalisées sur la base d'un tel document. Il n'est dès lors pas établi que ces dernières reposent sur un permis de bâtir, pourtant nécessaire à l'application de l'article 5 LC. La recourante ne démontre pas non plus que des investissements structurels importants aient été consentis pour réaliser des places en bonne et due forme à l'époque et une telle condition n'est en principe pas réalisée en présence du simple stationnement de véhicules à un endroit donné. Cet élément va également à l'encontre de l'application de l'article 5 LC à la présente cause. Enfin, les places de parc telles que prévues dans le projet litigieux n'ont assurément rien à voir avec l'ancien agencement du lieu, dans la mesure où la demande d'autorisation de construire comprend la réalisation d'un enrochement de soutènement sur lequel doivent être construites 5 places de parc goudronnée. Par conséquent, l'endroit où se stationnaient précédemment les voisins est fortement modifié par le projet litigieux, si bien qu'il ne peut pas bénéficier de la protection des droits acquis pour cette raison non plus. Le grief est, partant, rejeté.

E. 5

La recourante soutient ensuite que les conditions d'une révocation au sens de l'article 32 LPJA ne sont pas réunies, puisque l'autorité n'a pas démontré l'existence d'intérêts publics importants justifiant la révocation de l'autorisation.

E. 5.1

L'article 32 LPJA prévoit que, pour autant que des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus ne s'y opposent pas, l'autorité peut d'office ou sur demande notamment révoquer une décision viciée lorsque d'importants intérêts publics, qu'il n'est pas possible de préserver autrement, le demandent (al. 1 let. a) ; une décision peut être révoquée même si elle est formellement passée en force (al. 2). L'application de cette norme suppose l'existence d'un vice grave. La jurisprudence a dégagé des principes qui permettent de déterminer si et à quelles conditions une décision administrative ayant acquis force de chose décidée peut être réexaminée à la demande d'un particulier ou être révoquée par l'autorité qui l'a rendue. Les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent sur l'intérêt à une application correcte du droit objectif que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait

usage d'une autorisation obtenue ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un

- 13 - examen approfondi (ATF 137 I 69 consid. 2.2 et 2.3 ; 127 II 306 consid. 7a et 115 Ib 152 consid. 3a). Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans l'une des trois hypothèses précitées, le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important. A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (ATF 144 III 285 consid. 3.5 et 137 I 69 consid. 2.3 ; v. aussi Christoph Fritzsche / Peter Bösch / Thomas Wipf / Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, Planungsrecht, Verfahren und Rechtsschutz, 6e éd., 2019, p. 458 ; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd., 2011, p. 383 à 388). Dans chaque affaire, il faut prendre en compte tous les aspects du cas d'espèce (ATF 137 I 69 consid. 2.3; 127 II 306 consid. 7a ; 121 II 273 consid. 1a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_740/2013 du 6 mai 2015 consid. 5.2 ; 1C_355/2010 du 19 novembre 2010 consid. 5.1). Dans tous les cas, l'administré doit être de bonne foi. Celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation litigieuse ne saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité (ATF 93 I 390 consid. 2). L'autorité compétente doit également observer ces principes dans l'application qu'elle fait des dispositions cantonales relatives à la révocation des autorisations de construire (arrêts du Tribunal fédéral 1C_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 5.1 et 1C_125/2012 du 30 octobre 2012 consid. 3.1).

E. 5.2

Il convient de se pencher dans un premier temps sur la portée de l'article 32 LPJA et de la jurisprudence mentionnée au considérant précédent quant aux principes applicables à la révocation d'une décision. En effet, en principe, contrairement à la révocation des décisions définitives, dont la modification est soumise à l'accomplissement des conditions strictes de la reconsidération ou de la révision, la possibilité de révoquer des décisions qui ne sont pas encore devenues définitives est - en dehors du cas particulier - facilitée par le fait que, jusqu'à ce qu'elles deviennent définitives, la protection de la sécurité juridique et le principe de confiance n'ont pas la même importance qu'après (ATF 134 V 257 consid. 2.2 ; 124 V 246 consid. 2 ; 122 V 367 consid. 3 in fine ; 121 II 273 consid. 1a/aa ; 107 V 191 ; arrêts du Tribunal fédéral 9C_188/2019 du 10 septembre 2019 consid. 4.2 et 1C_651/2015 du 15 février 2017 consid. 3.3). En règle générale, l'autorité peut donc, sans que des conditions particulières soient nécessaires, revenir sur une décision non contestée tant que le délai de recours n'est pas échu (arrêt du Tribunal fédéral 1C_651/2015 précité consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2549/2016 du 31 octobre 2017 consid. 5.3 ; v. aussi Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, n. 931 ss ; Benoît

- 14 - Bovay, Procédure administrative, 2e éd., 2015, p. 391 ab initio). La révocation permet à l'autorité de corriger relativement rapidement et facilement les erreurs dans sa décision, pour autant que les aspects de la protection de la confiance ou de la sécurité juridique ne prévalent pas exceptionnellement (Markus Müller in Ruth Herzog / Michel Daum [édit.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2e éd., 2020, n. 34 ad. Art. 54). En effet, la révocation d'une décision qui n'a pas encore été attaquée avant l'entrée en force est admissible si l'autorité a des raisons de la corriger et si, exceptionnellement, les aspects de la protection de la confiance ou de la sécurité juridique

ne l'emportent pas déjà. Dans de tels cas également, il convient donc en principe de procéder à une pesée des intérêts (Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, n. 26 ad. Art. 54). Selon les débats entourant l'adoption du nouveau contenu de l'article 32 LPJA, entré en vigueur le 1er janvier 1993, il s'agit simplement d'une « clause d'indexation automatique à la jurisprudence à venir du Tribunal fédéral » (BSGC, session de mai 1991, p. 389). Par ailleurs, le message à l'appui du projet de cette nouvelle précise que les diverses hypothèses régies par l'article 32 LPJA concernent la suppression totale ou partielle d'une décision passée en force décidée par l'autorité compétente (BSGC, session de novembre 1990, p. 112, citant Jean-Claude Lugon, *Révocation, reconsidération, révision*, Zbl 1989, p. 425 ss).

E. 5.3

En l'espèce, la CCC a d'abord décidé de délivrer à la recourante une autorisation de construire en séance du 6 novembre 2018 et la lui a notifiée le 20 novembre 2018. Cette autorité, constatant son erreur en lien avec l'affectation de la zone, a ensuite révoqué partiellement l'autorisation en séance du 6 décembre 2018. Cette décision a été notifiée le 17 décembre 2018, soit avant l'échéance du délai de recours de 30 jours contre la décision du 6 novembre 2018, reçue au plus tôt le 21 novembre 2018. Conformément à la jurisprudence et à la doctrine développées au considérant précédent, de même que sur le vu du message accompagnant la révision de l'article 32 LPJA, il apparaît que, contrairement à l'avis de la recourante et ce malgré la formulation pouvant prêter à confusion de l'alinéa 2 de cette disposition, les conditions strictes de la révocation ne s'appliquent, en principe, qu'aux décisions entrées en force, ce qui n'était pas le cas de la décision du 6 novembre 2018. Cela ne signifie pas pour autant que n'importe quelle décision puisse être révoquée sans motifs tant que le délai de recours n'est pas échu, la proportionnalité devant assurément être respectée, mais que la protection de la sécurité juridique et le principe de confiance n'ont pas la même

- 15 - importance que dans le cadre strict de l'article 32 LPJA. Comme mentionné au considérant précédant, il convient donc tout de même de prendre en compte les circonstances du cas d'espèce et les intérêts en présence pour apprécier si la révocation se justifie. En effet, le but d'un tel instrument n'est pas de conférer à l'autorité un délai pour revenir librement sur des avantages qu'elle a accordés à des administrés (Thierry Tanquerel, *op. cit.*, n. 932). Dans la mesure où l'autorisation initiale du 6 novembre 2018 n'était pas conforme à l'affectation de la zone en l'état (cf. considérant 4.2 supra), l'autorité, qui a constaté son erreur dans le délai de recours, était, sur le principe, fondée à se poser la question d'une révocation, respectivement d'une modification, afin de rétablir une situation conforme au droit. Cependant, dans le cas d'espèce, l'on ne saurait faire abstraction du fait que la requête d'autorisation de construire a fait l'objet d'une mise à l'enquête en bonne et due forme et n'a soulevé aucune opposition. Interrogée par l'autorité compétente sur la raison pour laquelle elle souhaitait construire ces places de parc, la recourante a été très claire et honnête sur leur destination. A cela s'ajoute que, sur la base des éléments fournis avec la requête d'autorisation de construire, la commune a préavisé favorablement le dossier le 30 juillet 2018. Par ailleurs, après avoir précisé la destination de ces places, la recourante s'est vue délivrer une autorisation de débiter les travaux de manière anticipée et a entrepris les travaux sur cette base. Elle a ainsi réalisé des investissements conséquents. Certes, cette autorisation précisait bien qu'elle était octroyée à ses risques et périls, la

décision finale sur la procédure d'autorisation de construire étant réservée. Toutefois, cette dernière, du moins dans sa version initiale, a confirmé la légalité de ces travaux. En outre, la décision du 6 novembre 2018 faisait précisément état du fait que « ces places de parcs seront attribuées aux propriétaires des parcelles nos xx2, xx3 et xx4 sises en zone à bâtir », ce qui montre que l'autorité avait tenu compte de cet élément dans son examen du dossier. Dans ces circonstances et en l'absence de tout opposant au projet, la recourante pouvait légitimement penser que cette décision ne serait pas remise en cause. Quant à la situation des places de parc qui ont été réalisées, elles se trouvent en bordure de parcelle, complètement séparées du parking du téléphérique et uniquement accessible par un chemin d'accès étroit, sans issue, destiné seulement à desservir les chalets alentours. On peine dès lors à imaginer les usagers du téléphérique s'y rendre, ce d'autant plus que, sur le vu de la largeur de la route, les croisements y apparaissent difficiles. Enfin, les nouvelles places de parc empiètent sur le terrain sur lequel les

- 16 - propriétaires des chalets voisins, titulaires de servitudes de places de parc depuis 1976, pouvaient stationner auparavant, de sorte qu'ils ne peuvent, en pratique, plus se garer comme ils le faisaient. Ainsi, la décision qu'a confirmée le Conseil d'Etat répond, dans les circonstances d'espèce, à un intérêt public très relatif, mais lèse clairement les intérêts privés concernés. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de retenir que la révocation partielle de la décision du 6 novembre 2018 n'était pas justifiée. Partant le recours doit être admis.

E. 6

L'admission du recours rend superflu l'examen du dernier grief invoqué par la recourante quant au caractère difficilement exécutable de la décision du Conseil d'Etat.

E. 7

Attendu ce qui précède, le recours est admis (art. 80 al. 1 let. e et 60 al.1 LPJA) et la décision du Conseil d'Etat du 18 août 2021 est annulée. 8.1. Vu l'issue du litige, l'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA). 8.2. L'Etat du Valais versera à la recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 et 2 LPJA) pour les deux instances de recours. Cette indemnité est fixée, en l'absence de décompte, à 2500 fr. (débours [les copies étant calculées à 0,50 cts l'unité] et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives du 11 février 2009 [LTar ; RS/VS 173.8]), sur le vu de l'activité déployée par le mandataire de la recourante, qui a consisté principalement en la rédaction des recours des 16 janvier 2019 et 22 septembre 2021 ainsi que des écritures des 11 avril 2019 et 17 novembre 2021. Il n'est pas alloué de dépens à la commune de A _____, dans la mesure où elle n'en n'a pas requis et s'est contentée de s'en remettre à justice sur l'issue du litige.

- 17 -