

A1 21 113

**ARRÊT DU 7 JANVIER 2022**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

**en la cause**

**U** \_\_\_\_\_, **V** \_\_\_\_\_, **W** \_\_\_\_\_, **X** \_\_\_\_\_, **Y** \_\_\_\_\_ et  
**Z** \_\_\_\_\_, recourants, tous représentés par Maître Jacques Philippoz

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS**, 1950 Sion, autorité attaquée, et  
**COMMUNE DE A** \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître Guillaume Grand

(aménagement du territoire, irrecevabilité d'un recours administratif)

recours de droit administratif contre la décision du 14 avril 2021

## Faits

**A.** Le xxx 2017, l'ancienne commune de B \_\_\_\_\_ (actuellement et ci-après : la commune de A \_\_\_\_\_) a fait publier au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx (p. xxx) une modification partielle de son plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et de son règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), en lien avec l'adoption d'un nouveau plan de quartier et d'un règlement y relatif faisant également partie de cette mise à l'enquête publique.

Dite publication a suscité l'opposition de U \_\_\_\_\_, le xxx 2017, ainsi que celle déposée conjointement par V \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_ ainsi que Y \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_, le xxx suivant.

Après l'échec d'une séance de conciliation, l'autorité communale a levé ces oppositions dans deux décisions rendues le 5 septembre 2017. Celles-ci formulaient l'indication des voies de droit de la manière suivante :

La présente décision est susceptible de recours au Conseil d'Etat, recours à former dans les 30 jours dès la publication au Bulletin Officiel et au pilier public de la décision du Conseil Général approuvant la modification du PAZ/RCCZ et le Plan de Quartier (art. 37 LcAT [loi du 23 janvier 1987 d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ; RS/VS 701.1]) et ceci dans les formes prévues par la LPJA (loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives ; RS/VS 172.6).

Le législatif communal a derechef adopté le plan de quartier concerné ainsi que son règlement, le xxx 2017. Après une première publication annulée, le xxx 2017, cette décision a été insérée au B. O. n° xxx du xxx suivant (p. xxx s.).

**B.** Agissant conjointement par le biais du même mandataire, les opposants cités plus haut (ci-après : U \_\_\_\_\_ et consorts) ont contesté les décisions rejetant leurs oppositions, par mémoire de recours administratif remis à la poste le 9 octobre 2017.

Dans sa réponse du 5 février 2018, l'autorité communale a remis en question la recevabilité de ce recours, en raison de sa date d'envoi.

A la demande de l'organe d'instruction du Conseil d'Etat, dite autorité et U \_\_\_\_\_ et consorts ont été invités à se prononcer sur cette question de recevabilité.

Le 27 février 2018, l'autorité communale a notamment relevé que le recours administratif avait été déposé de manière prématurée, le 9 octobre 2017, soit en dehors du délai légal

ouvert par la publication au B. O., le xxx suivant, de la décision du législatif communal du xxx 2017.

Le lendemain, U \_\_\_\_\_ et consorts ont soutenu, en particulier, que le dossier déposé par la commune était incomplet. Ils ont requis le dépôt de l'intégralité dudit dossier, sans prendre position sur la recevabilité de leur recours administratif.

L'autorité communale a indiqué, le 10 avril 2018, que le dossier déposé comprenait tous les documents officiels relatifs au plan de quartier concerné, ce que U \_\_\_\_\_ et consorts ont contesté, le 30 avril suivant.

L'instruction du dossier s'est poursuivie sur le fond. Le Service du développement territorial a ainsi proposé, le 4 avril 2019, de rejeter le recours précité. U \_\_\_\_\_ et consorts se sont eux aussi déterminés à plusieurs reprises, les 7 mai 2019, 7 janvier 2020 et 8 juillet 2020, à mesure que le dossier d'homologation faisait l'objet de compléments. Dans ce contexte, l'autorité communale a également déposé des écritures, les 26 novembre 2019, 11 mars 2020 et 11 août 2020.

Le 14 avril 2021, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours de U \_\_\_\_\_ et consorts. Il a relevé que, selon l'article 37 alinéa 3 LcAT, le droit de recours devait être exercé « dans les 30 jours dès la publication des décisions de l'assemblée primaire ». Il a exposé qu'en l'espèce, le recours administratif avait été déposé prématurément, le 9 octobre 2017, puisque la décision émanant du législatif communal avait été publiée au B. O. ultérieurement. Le Conseil d'Etat a aussi observé que les deux décisions du conseil communal du 5 septembre 2017 levant les oppositions n'avaient pas induit U \_\_\_\_\_ et consorts en erreur, dès lors qu'elles indiquaient les voies de droit de manière conforme à la règle de l'article 37 alinéa 3 LcAT. Il a encore souligné que les opposants n'avaient, dans leur écriture du 28 février 2018, apporté aucune explication au sujet du dépôt de leur recours avant le délai légal, alors qu'ils avaient été invités à le faire. Il s'ensuivait que ce recours avait été interjeté en dehors du délai ouvert par la disposition précitée et qu'il devait être déclaré irrecevable, solution qui ne se heurtait pas à l'interdiction du formalisme excessif.

**C.** Le 20 mai 2021, U \_\_\_\_\_ et consorts ont conclu céans, sous suite de frais et de dépens, à l'annulation de cette décision, au constat de la recevabilité de leur recours administratif et au renvoi de l'affaire devant le Conseil d'Etat pour qu'il se prononce matériellement sur ledit recours. Ils ont d'abord affirmé que la décision précitée relevait du formalisme excessif, remarquant que les décisions levant leurs oppositions montraient que l'affaire en question les impliquaient dans une relation directe et

particulière avec la commune de A \_\_\_\_\_. Ils en ont inféré qu'ils étaient parties à la procédure et qu'ils pouvaient contester lesdites décisions qui leur avaient été personnellement adressées. Ils ont souligné que la publication ultérieure au B. O. de la décision du conseil général ne changeait rien à ce constat, puisqu'il ne s'agissait que d'une formalité. Ils ont relevé que le Tribunal fédéral avait d'ailleurs admis, dans différents arrêts, qu'un recours déposé prématurément pouvait être recevable. Ensuite, U \_\_\_\_\_ et consorts ont reproché à l'autorité précédente d'avoir instruit la cause sur le fond durant deux ans, avant de constater l'irrecevabilité de leur recours, ce qui était inacceptable. En outre, ils ont critiqué le comportement de ladite autorité, qui ne leur avait pas offert la possibilité de réparer, dans un délai raisonnable, l'informalité qui leur était reprochée.

Le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause, le 16 juin 2021, et proposé de rejeter le recours, en se référant à la teneur de l'article 37 alinéa 3 LcAT.

Le 24 juin suivant, la commune de A \_\_\_\_\_ a fait la même proposition. Elle a en outre requis de la Cour de céans qu'elle statue sur le fond de l'affaire, si elle considérait le recours administratif comme recevable. Elle a aussi sollicité l'édition du dossier précité.

U \_\_\_\_\_ et consorts ont répliqué, le 22 juillet 2021.

L'autorité communale a déposé sa duplique, le 13 août suivant.

### **Considérant en droit**

**1.1** Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA). En tant que destinataires de la décision du Conseil d'Etat, U \_\_\_\_\_ et consorts sont particulièrement touchés par ce prononcé qui déclare leur recours administratif irrecevable et ils disposent d'un intérêt digne de protection à en obtenir un contrôle juridictionnel (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA).

**1.2** Le Conseil d'Etat a déposé céans le dossier de la cause, le 16 juin 2021. La demande de l'autorité communale en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

**2.** L'affaire porte sur la question de savoir si le Conseil d'Etat a, à juste titre ou non, déclarer irrecevable le recours administratif interjeté par les intéressés le 9 octobre 2017. Selon l'autorité précédente, ce recours a été déposé prématurément, en dehors du délai légal, ce qui justifie une sanction d'irrecevabilité. Les recourants objectent que cette solution procède d'un formalisme excessif, qualifient celle-ci d'inacceptable du moment que la cause a été instruite sur le fond durant deux ans et se plaignent du fait que le Conseil d'Etat ne leur a pas offert la possibilité de réparer, dans un délai raisonnable, l'informalité qui leur est reprochée.

**3.1** Le formalisme excessif est un aspect particulier du déni de justice prohibé par l'article 29 alinéa 1 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). Il est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 142 IV 299 consid. 1.3.2, cité p. ex. *in* : arrêt du Tribunal fédéral 1C\_160/2021 du 27 septembre 2021 consid. 4.5.1).

**3.2** Aux termes de l'article 37 LcAT, « les décisions du conseil municipal et de l'assemblée primaire peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat » (al. 1), recours qui « doit être exercé dans les 30 jours dès la publication des décisions de l'assemblée primaire » (al. 3).

Le sens de cette disposition est clair. L'application de celle-ci au cas d'espèce conduit à retenir que le recours administratif du 9 octobre 2017 a été déposé prématurément, en dehors du délai légal de 30 jours, lequel ne commençait à courir qu'à partir de la date de publication au B. O. de la décision du conseil général de A \_\_\_\_\_, le xxx 2017. Cela n'est pas contesté.

**3.3** Le Tribunal fédéral a été plusieurs fois confronté, en tant que juridiction de droit public, au dépôt de recours déposés prématurément contre des textes de lois cantonaux soumis au référendum facultatif. A l'époque, l'article 89 alinéa 1 de l'ancienne loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (OJ) prévoyait que le recours devait être déposé dans les trente jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté ou de la décision attaqués. Ce délai de recours ne commençait pas à courir avec la seule publication du texte de l'acte législatif concerné ; il fallait au surplus que cet acte législatif ait été dûment adopté – par exemple à la suite d'un délai référendaire non utilisé ou de l'acceptation de celui-ci lors d'une votation populaire – et qu'il puisse donc entrer en vigueur. Or, il est arrivé que des recours soient déposés devant le Tribunal fédéral avant

que l'autorité cantonale compétente ne donne officiellement connaissance que l'acte législatif (déjà publié) entre en vigueur ou, éventuellement, entrera en vigueur à une date déterminée. Dans ces situations, le Tribunal fédéral a retenu que ces recours, bien que prématurés, n'en étaient pas moins recevables en règle générale, ce qui entraînait la suspension de la procédure jusqu'au moment où le délai de recours commençait à courir (cf. p. ex. ATF 124 I 159 consid. 1d, 121 I 291 consid. 1b et 117 la 328 consid. 1a ; v. aussi ATF 130 I 82 consid. 1.2 et 121 I 187 consid. 1 et les arrêts cités).

Cette solution relative à la recevabilité de recours déposés prématurément contre des textes de lois cantonaux a été reprises en certaines occasions dans d'autres domaines du droit (recours contre une décision d'assignation à un centre d'accueil pour requérants d'asile [cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral F-1675/2019 du 20 avril 2020 consid. 4.1] ; recours contre un permis de construire [cf. arrêt du Tribunal cantonal vaudois AC.2011.0043 du 27 décembre 2011 consid. 1]).

**3.4** En l'occurrence, se pose donc la question de savoir si, compte tenu de l'interdiction du formalisme excessif et à la lumière de la jurisprudence qui vient d'être citée, l'autorité précédente pouvait sanctionner d'une irrecevabilité le recours administratif déposé avant que ne commence à courir le délai légal de l'article 37 alinéa 3 LcAT.

En soi, il est exact que les autorités cantonales ne sont pas liées par la solution adoptée en droit fédéral pour l'interprétation de leurs propres dispositions de procédure. Une autorité cantonale qui, dans des circonstances similaires, déclarerait un recours irrecevable, ne fait pas nécessairement preuve d'arbitraire ou de formalisme excessif (cf., pour la question de la recevabilité d'un recours par télécopie, arrêts du Tribunal fédéral 2C\_610/2010 du 21 janvier 2011 consid. 2.3 et 1P.692/1999 du 5 janvier 2000 consid. 2b ainsi que la référence à l'ATF 121 II 252). Ainsi, le Conseil d'Etat n'était pas formellement contraint de suivre la jurisprudence citée au considérant précédent.

Néanmoins, la sanction d'irrecevabilité décidée par l'autorité précédente ne résiste pas à l'examen du cas d'espèce à l'aune de l'interdiction du formalisme excessif. Dite sanction est en effet excessivement rigoureuse et ne repose sur aucun intérêt public prépondérant. Comme l'a montré la jurisprudence citée au considérant 3.3, la recevabilité d'un recours déposé prématurément ne pose pas de problème particulier quant à la sécurité du droit. Saisie d'un tel recours, l'autorité peut en effet suspendre la procédure jusqu'au moment où le délai de recours commence à courir, dite procédure se poursuivant ensuite comme si le recours avait été déposé dans le délai légal. Dite autorité pourrait également rendre immédiatement les recourants attentifs au caractère

prématuré de leur recours et les inviter formellement à déposer leur mémoire ultérieurement. De telles solutions ménagent les droits des recourants sans nuire ni à la sécurité du droit, ni aux droits des autres parties concernées.

Bien que déposé en dehors du délai légal, un recours prématuré ne s'assimile pas à un recours tardif. L'irrecevabilité de celui-ci se justifie à l'évidence pour des questions de sécurité du droit, les parties concernées par la décision en cause devant pouvoir compter que celle-ci déploie ses effets après l'écoulement du délai de recours. De telles implications n'existent pas dans le cadre d'un recours formé prématurément. Il s'ensuit que l'autorité précédente se réfère en vain au principe de la sécurité du droit et à la nécessité de ne pas étendre la qualité de recourants à des personnes n'ayant pas respecté les règles de procédure pour justifier la sanction d'irrecevabilité attachée au recours administratif en cause. Une telle sanction formelle ne trouve dès lors pas de justification formelle *in casu* et entrave sans motif valable l'accès des recourants à l'autorité cantonale de recours. En ce sens, la décision contestée viole l'interdiction du formalisme excessif et doit, partant, être annulée.

**3.5** Dans sa réponse, l'autorité communale demande à la Cour de céans de statuer sur le fond de l'affaire, en cas de recevabilité du recours administratif. La Cour ne peut pas faire droit à cette requête, attendu qu'elle n'émane pas des recourants, lesquels ont conclu à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et au renvoi de l'affaire à cette autorité pour qu'elle se prononce sur le fond. En tant que juridiction de droit administratif, le Tribunal cantonal ne peut en effet aller au-delà des conclusions du recourant (art. 79 al. 1 LPJA). Par ailleurs, l'objet du litige est strictement limité à la question de la recevabilité du recours administratif (cf. *supra*, consid. 2). Dans ces circonstances, la Cour de céans ne saurait examiner le fond de l'affaire.

**4.1** Attendu ce qui précède, le recours est admis, la décision du Conseil d'Etat est annulée et l'affaire est renvoyée à cette autorité pour qu'elle rende une décision sur le fond (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**4.2** Il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LPJA).

**4.3** Les recourants, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA), à la charge de la commune de A \_\_\_\_\_. Le montant des dépens est fixé à 1800 fr. (débours et TVA inclus). Il tient compte du travail effectué par le mandataire des recourants, qui a consisté principalement en la rédaction d'un recours de droit administratif de 7 pages et d'une réplique de 2 pages (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).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :**

1. Le recours est admis, la décision du Conseil d'Etat est annulée et l'affaire est renvoyée à cette autorité pour qu'elle rende une décision sur le fond.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. La commune de A \_\_\_\_\_ versera une indemnité de dépens de 1800 fr. à U \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jacques Philippoz, pour les recourants, à Maître Guillaume Grand, pour la commune de A \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 7 janvier 2022.