

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

Faits

A. La communauté héréditaire de feu X _____, composée de A _____, de B _____, de C _____, de D _____ et de E _____, représentée par A _____ (ci-après : la communauté héréditaire) est propriétaire de la parcelle n° yy1, sur laquelle est érigé le logement familial, ainsi que du terrain attenant (n° yy2) sur commune de Y _____. Le règlement de constructions et des zones de l'ex-commune de G _____ (RCCZ), homologué par le Conseil d'Etat le 6 février 2002 et actuellement encore en vigueur (cf. art. 23 du contrat de fusion, cf. *infra* consid. 1.2) range la première parcelle en zone résidentielle forte densité R1 (art. 100 RCCZ) et classe le second bien-fonds en zone de constructions et d'installations publiques « A » (art. 109 RCCZ).

B. Le 21 février 2017, A _____ a invité le conseil communal à mettre en œuvre une révision partielle de son plan de zone, en vue du classement de la parcelle n° yy2 en zone R1.

Le 15 mars 2017, le conseil communal a répondu à cette requête de la sorte :

« Maître,

Nous accusons réception de votre correspondance du 21 février 2017 concernant l'affaire citée en marge, laquelle a été analysée par la Commission « Aménagement du Territoire » et le Conseil communal en dates des 23 février et 7 mars 2017.

Tout d'abord, afin que la situation soit claire pour toutes les parties, nous tenons à vous rappeler les éléments suivants :

1. La propriété de H _____ était sise en zone de construction et d'installations publiques sur le plan de zone homologué en 1981.
2. La Commune de G _____ lui a accordé une dérogation pour la construction de son garage en 1983 (limite avec la parcelle voisine pas respectée). Cette dérogation avait été accordée notamment pour régulariser la situation du garage qui était déjà construit !
3. En 1998, votre mandante a procédé à la division de sa parcelle en deux, définissant elle-même une limite de propriété à ras de sa construction.
4. En 2002, lors de la modification du plan de zone, la parcelle construite n° yy1 a été mise en zone R1 pour régulariser la situation de son habitation.

Il est précisé qu'aucun recours n'a été interjeté par H _____ contre la décision d'homologation du plan de zone, ni en 1981 ni en 2002.

Par ailleurs, la Commune de G _____ a reçu de nombreuses demandes pour agrandir l'habitation sise sur la parcelle en zone d'utilité publique. Après analyse de ce projet, nous avons proposé l'étude d'un agrandissement sur la parcelle située en zone R1 afin d'être en accord avec le règlement communal des constructions.

Après avoir essuyé un refus, nous avons proposé d'acquérir la propriété sise en zone d'utilité publique afin d'une part d'avoir la possibilité de l'exploiter dans le cadre d'un éventuel développement de l'école de I _____ et d'autre part afin d'arranger [votre] mandante puisque celle-ci ne souhaitait pas entretenir une parcelle qu'elle ne pouvait pas exploiter. Votre mandante a décliné, par deux fois (2013 et 2015) cette proposition. Toutefois, nous étudierons volontiers toute proposition de vente future.

signée en sa faveur par l'ensemble des hoirs relative aux « décisions futures pour les parcelles yy1 et yy2 dans l'intérêt commun ».

C. Le 7 février 2018, le Conseil d'Etat a déclaré le recours irrecevable. En substance, il a considéré que, quand bien même la décision du conseil communal du 7 mars 2017, adressée le 15 mars suivant, ne contenait pas les voies et le délai de recours, celle-ci avait été notifiée à un mandataire professionnel ayant constaté l'existence de ce vice de forme, le 21 mars 2017. Faute pour ce dernier d'avoir recouru au Conseil d'Etat dans les trente jours, la décision querellée était devenue définitive et était revêtue de l'autorité de chose décidée. Ainsi, la décision du conseil communal de G _____ du 27 avril 2017, expédiée le 3 mai suivant, dont la teneur quant à sa forme et son contenu, hormis l'ajout des voies et délais de recours, était exactement identique à celle figurant dans la décision du 7 mars 2017, était sans effet juridique si bien que le recours déposé le 7 juin 2017 à son encontre devait être déclaré irrecevable.

D. Le 15 mars 2018, la communauté héréditaire a recouru à l'encontre de cette décision en prenant les conclusions suivantes :

- « 1. Le recours de droit administratif déposé par l'hoirie de feu X _____ à l'encontre de la décision du 7 février 2018 du Conseil d'Etat du Canton du Valais est admis.
2. En conséquence, la décision du 7 février 2018 du Conseil d'Etat du Canton du Valais déclarant le recours du 7 juin 2017 de l'hoirie de feu X _____ irrecevable est purement et simplement annulée.
3. La cause est renvoyée au Conseil d'Etat avec instruction d'entrer en matière sur le fond du recours déposé le 7 juin 2017 par l'hoirie de feu X _____ à l'encontre de la décision du 3 mai 2017 de la Commune de G _____.
4. Les frais de procédure, ainsi qu'une indemnité pour les dépens de l'hoirie de feu X _____, selon décompte LTar à déposer, sont mis à la charge de l'Etat du Valais. »

Le 22 mars 2018, la communauté héréditaire a requis la suspension de la procédure, ce à quoi il a été donné suite favorablement, le lendemain.

Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, le 11 avril 2018, et a proposé de rejeter le recours. Le conseil communal en a fait de même le 13 novembre 2020 (date du sceau postal).

Le 11 décembre 2020, la communauté héréditaire a déclaré maintenir ses conclusions.

Le 30 décembre 2020, le conseil communal a encore présenté ses observations, tout comme l'a fait la communauté héréditaire le 11 janvier 2021.

Considérant en droit

1.1 Un recours formé contre une décision d'irrecevabilité 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. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA ; RVJ 1985 p. 40 consid. 4c). Il n'est dès lors 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 20 2 du 25 septembre 2020 consid. 1.2).

Sous ces précisions et dès lors que le mémoire de recours est régulièrement formé au surplus, il convient d'entrer en matière : en tant que destinataire de la décision du Conseil d'Etat prononçant l'irrecevabilité du recours, la communauté héréditaire est spécialement touchée par celle-ci et a un intérêt digne de protection à en faire vérifier la régularité (art. 72, 80 al. 1 let. a, 44 al. 1 let. a LPJA).

1.2 Après avoir accepté, le xxx 2019, la fusion de leurs communes sous le nom de « Y _____ », les citoyens de G _____ et de L _____ ont également adhéré, le xxx 2019, au contrat de fusion proposé par les autorités. Celui-ci, fondé sur l'article 141 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo ; RS/VS 175.1), prévoit que la commune de Y _____ reprend tous les droits et obligations des communes fusionnées (art. 12 al. 1) et règle leurs affaires pendantes (art. 14).

Cela étant, la commune de Y _____ s'est subrogée de plein droit à l'ancienne commune de G _____, avec effet au 1^{er} janvier 2021 (art. 1 et 3 de la décision du xxx 2020 concernant la fusion des communes municipales et bourgeoises de G _____ et L _____). Elle dispose ainsi de la qualité de partie (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 6 let. b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

1.3 L'autorité attaquée ayant déposé les dossiers de la cause, la demande de la recourante en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Cette dernière requiert également l'édition, par le conseil communal de Y _____, d'un dossier concernant un éventuel agrandissement de l'école de I _____. Néanmoins, dans la mesure où l'examen de la Cour se limite à la question de la recevabilité du recours, il ne sera pas donné suite à ce moyen de preuve dont l'utilité devra être appréciée par l'autorité appelée à trancher le fond.

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.

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, 2^e 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).

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

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).

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

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).

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 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.

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, 2^e éd. 2011, p. 378 ss et les réf. citées ; v. aussi Thierry

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 l' _____ (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.

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 cénans, laquelle a consisté essentiellement en la rédaction d'un recours de 5 pages et d'une réplique de 3 pages.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis. Par conséquent, la décision du Conseil d'Etat du 7 février 2018 est annulée et la cause lui est retournée pour nouvelle décision au sens des considérants.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. L'Etat du Valais versera à la communauté héréditaire de feu X _____, par A _____, 2 500 fr. pour ses dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour la communauté héréditaire de feu X _____, au conseil communal de Y _____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 2 février 2021