

A1 12 53

ARRET DU 4 JUILLET 2012

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

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner

statuant sur

le recours de droit administratif formé le **15 mars 2012** par X_____, représenté par Me A_____

contre

la décision du **Conseil d'Etat** du 8 février 2012, notifiée le 14 février 2012

(déli de justice - construction d'un garage sur les parcelles n^{os} 993 et 995, commune de B_____)

Considérant en fait et en droit

A. La parcelle n° 993 à C_____, sur B_____, se situe en zone des hameaux de montagne au sens du règlement sur la police des constructions de cette commune approuvé en Conseil d'Etat le 10 mars 1978 (RCC, art. 133). Au bénéfice d'une autorisation de construire délivrée le 2 juin 2005, Y_____ y a construit un garage semi-enterré de 5 m 50 x 8 m 50 en contrebas de la route communale sur le n° 1413 à l'est du n° 993. Fort d'une servitude de contiguïté à l'ouest (parcelle n° 887), Y_____ a modifié son projet, en le portant aux dimensions de 9 m x 17 m avec extension au sud sur le n° 995 dont il était propriétaire, la partie enterrée à l'angle sud-est venant à 6 m du bâtiment érigé sur le n° 892 dont Y_____ était propriétaire par moitié ; la commune de B_____ a délivré le permis pour cette modification le 2 février 2006. En mars 2008, Y_____ sollicite l'autorisation de couvrir la terrasse utilisée pour le parcage de six véhicules et de prolonger la dalle jusqu'à la limite sud avec le n° 892 ; il sollicitait une dérogation de 60 cm quant à la distance à la limite des n°^{os} 993 et 892 de façon à pouvoir faire stationner des véhicules sur la cave à créer dans cet espace préalablement excavé et emmuré, selon des plans du 3 mars 2008 où le mur extérieur était dessiné en noir, sur une hauteur entre 1 m 95 et 2 m 28, et la dalle en rouge. Le conseil communal délivra son autorisation le 10 avril 2008, y mentionnant l'octroi de la dérogation demandée.

B. Le 7 octobre 2010, X_____, qui avait acquis le n° 892 en octobre 2006, signala que les travaux sur la parcelle n° 993 s'achevaient et qu'ils étaient irréguliers sous l'angle des distances ; il exigeait l'intervention de l'autorité communale pour faire démolir cette partie non conforme, à laquelle il n'avait pas consenti, de cet ouvrage. Le 18 octobre 2010, la commune se référa à la propriété commune des n°^{os} 993, 995 et 892 qui avaient permis le calcul des distances entre bâtiments en 2006, et à l'achat du terrain par X_____ alors que les travaux étaient en cours. Le 27 octobre 2010, X_____ s'expliqua encore sur l'état existant lorsqu'il avait acquis son immeuble et la compréhension qu'il avait eue de l'enquête publique qui s'était déroulée en 2008. Par lettre du 26 novembre 2010, la commune de B_____ signifia qu'en séance du 23 novembre 2010 son conseil communal admettait qu'il avait, par erreur, délivré, le 10 avril 2008, une autorisation pour des plans qui ne respectaient pas la distance à la limite de la parcelle n° 892. Notant l'absence d'opposition de X_____ durant l'enquête, son inaction durant les travaux, et l'accessibilité garantie à la propriété de X_____, le conseil avait, cependant, décidé le 23 novembre 2010, eu égard au principe de proportionnalité, de renoncer à ordonner la remise en état des lieux. Le mandataire de X_____ signala le 13 janvier 2011, que la correspondance précitée était une décision et invita la commune de B_____ à la lui communiquer dans une forme (motivation, voie de droit, etc.) lui permettant de saisir le Conseil d'Etat d'un recours.

C. Dans un recours pour déni de justice du 21 avril 2011, X_____ se plaignit auprès du Conseil d'Etat que la commune de B_____ n'ait pas daigné lui

adresser la décision formelle qu'il avait requise le 13 janvier 2011, concluant à ce qu'ordre soit donné à l'autorité communale de rendre une décision dans le cadre de la construction réalisée sur le n° 993.

Le 26 juillet 2011, la commune admit l'irrégularité commise dans la notification de la décision du 26 novembre 2010, contesta tout défaut de motivation de ce prononcé demeuré inattaqué et situa le conflit dans le contexte d'un litige entre tiers à propos d'un projet déposé sur le n° 887. Le recourant n'a pas réagi à la lettre de transmission du 2 août 2011 qui l'informait de la clôture de l'échange d'écritures ; il s'est enquis, le 18 janvier 2012, de la date d'une décision sur son recours, à quoi l'organe d'instruction du Conseil d'Etat répondit que l'autorité statuerait dans les meilleurs délais.

Le 8 février 2012, le Conseil d'Etat a débouté X_____ en retenant que l'informalité alléguée ne l'avait pas privé de la possibilité de recourir puisqu'il connaissait l'existence d'une décision et l'autorité à laquelle devait être adressée la contestation de ce prononcé.

D. X_____ a conclu céans le 15 mars 2012 à l'annulation, sous suite de frais et de dépens, de cette décision notifiée le 14 février 2012. Il voudrait aussi qu'ordre soit donné à l'autorité communale de rendre une décision en bonne et due forme se substituant à celle du 23 novembre 2010. Il se plaint de constatation inexacte des faits en relation avec ses requêtes, de violation du droit à propos de la qualification de la lettre du 26 novembre 2010 du conseil communal et de violation de son droit d'être entendu, du fait qu'il n'a pas été autorisé à répliquer aux observations du 26 juillet 2011 et que le dossier communal qu'il réclamait ne lui a pas été transmis.

Le Conseil d'Etat a proposé, le 4 avril 2012, de rejeter le recours. La commune de B_____ n'a pas déposé la détermination qu'elle avait annoncée le 26 mars 2012. Le 16 mai 2012, X_____ a renoncé à d'autres observations, renvoyant à son recours. L'instruction s'est close à cette date.

E. X_____ est recevable à contester la décision qu'a portée le Conseil d'Etat sur son recours administratif (art. 79, 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Il a agi à temps et dans les formes utiles (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 al. 1, 47 et 48 LPJA), de sorte que ses conclusions sont recevables.

F. a) Le recourant se prévaut tout d'abord d'une violation du droit tenant à l'inobservation des prescriptions sur la désignation des décisions, leur motivation et l'indication des voies de droit.

b) La présente affaire de construction a trait à une cause administrative où une autorité d'une commune est amenée à appliquer du droit cantonal et communal : elle est donc régie, en vertu des articles 2 let. a, 3 al. 1 et 4 LPJA, par cette loi cantonale de procédure et non par la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) qui s'impose aux organes fédéraux (cf. art. 1 al. 2 let. a PA) et que cite à tort le recours pour arguer d'une violation du droit fédéral. Les principes qu'invoque X_____

sont toutefois aussi posés par le droit cantonal comme modalités des décisions cantonales qui doivent respecter les exigences lui imposant de désigner comme telles, même si elles sont prises sous forme de lettre (art. 29 al. 1 LPJA), d'être motivées en fait et en droit (art. 29 al. 3 1^e phrase) et d'indiquer la voie ordinaire de recours ouverte à leur rencontre (2^e phrase de cette disposition). L'article 31 LPJA ajoute que la notification irrégulière d'une décision ne peut entraîner de préjudice pour une partie. De plus, si l'autorité omet de statuer ou tarde à rendre sa décision, la partie peut recourir à l'autorité ordinaire de recours, en tout temps pour déni de justice ou retard injustifié (art. 34 al. 1 LPJA). La jurisprudence a déduit de ce système que l'inobservation des prescriptions de forme des décisions entraînait la prolongation du délai de recours, mais ne constituait pas un motif d'annulation ou de nullité de ces décisions (cf. les citations in J.-C. Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, RDAF 1989 p. 226, ss spéc. p. 242). En pareil cas, la partie doit se comporter de bonne foi et agir dans un délai acceptable pour défendre ses droits. Elle ne peut pas tirer parti de l'erreur où est tombée l'autorité surtout si cette erreur est manifeste ou si le mandataire de la partie est en mesure de la détecter (cf. ACDP A1 04 87 du 2 juillet 2004 cons. 2 d-e ; Th. Tanquerel, Manuel de droit administratif, n° 904 ss, spéc. 912 et 917).

c) En l'espèce, la lettre du 26 novembre 2010 du conseil communal de B_____ ne renfermait certes pas le vocable de décision et n'indiquait aucune voie de recours à son destinataire. Il n'empêche que la nature décisionnelle de ce courrier ressortait clairement des termes de la lettre qui faisait référence à une séance du 23 novembre 2010 où le conseil communal avait décidé de ne pas exiger la remise en état des lieux et que l'avocat de l'intéressé connaissait la voie de recours ordinaire puisqu'il citait le Conseil d'Etat à deux reprises dans sa lettre du 13 janvier 2011. Partant, les deux vices évoqués le 13 janvier 2011 étaient avérés, mais ils ne conduisaient pas à la nullité de cette décision ni à son annulabilité ; ils permettaient simplement au destinataire de ladite décision de la contester dans un délai convenable auprès de l'autorité qu'il citait lui-même. L'autorité attaquée l'a justement constaté en page 4 de sa décision en rappelant la jurisprudence publiée (RVJ 1998 p. 74 cons. 3c ; cf. aussi arrêt du Tribunal fédéral 1P.5/2007 du 1^{er} mars 2007 cons. 4.3) et confirmé que dans de telles circonstances le particulier ne peut se contenter de réclamer une décision formelle, mais doit au contraire l'attaquer dans le délai que lui commande la bonne foi. Justifiée devant le Conseil d'Etat, cette conclusion l'est d'autant plus céans où le recourant demande vainement que la cause soit renvoyée à la commune pour qu'elle notifie une décision en bonne et due forme à un administré qui en connaissait le contenu matériel et la voie pour le discuter, mais ne l'a pas fait.

G. X_____ soutient ensuite que la décision du Conseil d'Etat aurait constaté de manière incomplète les faits pertinents, en ne mentionnant pas les échanges de lettres entre son mandataire et celui de la commune de B_____.

Il est exact que le Conseil d'Etat ne fait aucune allusion aux lettres des 21 janvier, 17 février et 21 mars 2011, déposés sous pièces 8, 9, 10 céans puisque ces pièces ne ressortent pas du dossier remis par la commune de B_____ au Conseil d'Etat et

que le recours du 21 avril 2011 n'y faisait d'ailleurs aucune allusion. Cette remarque ne modifie pas le sort de la cause dans la mesure où ces correspondances de relance se bornaient à requérir ce à quoi l'intervenant n'avait pas droit et ne remplaçaient pas le recours qu'aurait dû déposer X_____ s'il entendait valablement sauvegarder ses droits. S'agissant de la demande d'envoi du dossier communal formée le 13 janvier 2011, elle n'a pas trait aux questions traitées par le Conseil d'Etat dans sa décision validant la décision communale, mais aux droits des parties. D'après l'article 25 LPJA, la partie a le droit de consulter le dossier au siège de l'autorité (al. 1) et de s'y faire délivrer des copies (al. 2). Il n'y a donc pas de constat inexact de fait dans l'absence d'envoi par la commune de copies de l'intégralité d'un dossier dont aucune réglementation n'instaure pareille faculté (cf. P. Moor/ E. Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., ch. 2.2.7.6 p. 327), ce d'autant que le requérant n'était pas partie aux demandes d'autorisation de construire. Pour ce qui a trait aux faits pertinents, les critiques exposées ci-dessus sont dès lors sans pertinence.

H. a) Finalement le recourant argue de la violation de son droit d'être entendu parce qu'il n'a pas reçu de décision motivée de la commune, laquelle n'aurait pas remédié à ce vice dans sa réponse du 26 juillet 2011 et que, de toute manière, lui même n'a pas été admis à dupliquer par devant le Conseil d'Etat.

b) Si X_____ désirait faire trancher cette question de la motivation de la décision communiquée le 26 novembre 2010 il devait l'attaquer par un recours administratif auprès du Conseil d'Etat sous l'angle d'une mauvaise application de l'article 29 al. 1 LPJA. Il s'ensuit que, faute d'un pareil recours à cet égard, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour déni de justice tenant à l'absence de décision, n'a à bon droit pas discuté cet aspect de l'affaire. Il a cependant souligné à juste titre que la décision communale du 23 novembre 2010 était suffisamment motivée et que la réponse du 26 juillet 2011, en ses pages 6 et 8, s'expliquait plus en détail sur les raisons pour lesquelles le conseil communal renonçait à une remise en état. Il s'ensuit que le recourant n'a pas été privé de motivation par la commune, mais qu'il s'est ôté la possibilité d'en discuter faute d'avoir exercé le recours ordinaire ouvert en droit des constructions.

Dans ce contexte de déni de justice formel, en accord avec l'article 54 al. 2 LPJA, l'organe d'instruction du Conseil d'Etat pouvait clore l'échange d'écritures avec la transmission de la réponse le 2 août 2011. Cette ordonnance d'instruction n'empêchait pas le recourant de solliciter un nouvel échange d'écritures, dans le cadre de l'article 55 LPJA, s'il l'estimait utile, ou de déposer spontanément une écriture dans le cadre de l'article 23 al. 2 LPJA s'il souhaitait formuler des allégations tardives qui lui paraissaient décisives. Or, le recourant n'a rien fait de tel, se contentant de mentionner les dernières nouvelles du 2 août 2011, le 18 janvier 2012, et de s'enquérir de la date d'une décision du Conseil d'Etat. C'est donc à tort que X_____ se plaint d'une violation de son droit d'être entendu devant le Conseil d'Etat ou qu'il reprend son grief relatif à la transmission du dossier communal, la LPJA ne prévoyant pas ce mode de faire durant la procédure de recours administratif et le recourant n'ayant, au cours de cette procédure, jamais exprimé le souhait de consulter un dossier dont il avait le droit de prendre connaissance au vu des articles 56 al. 1 et 25 LPJA .

I. a) Aucun des griefs soulevés ne pouvant être retenu, le recours est par conséquent rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

b) Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

c) Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 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), l'émolument de justice est fixé à 1'000 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1'000 fr. sont mis à charge de X_____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____, pour le recourant, à Me D_____, pour la commune de B_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 4 juillet 2012