

A1 19 219

A1 19 226

ARRÊT DU 12 AOÛT 2020

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

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

en la cause

Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____,
W _____, X _____, Y _____ SA et Z _____ S.à.r.l en liquidation, tous
recourants et représentés par M^e M _____,

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, et COMMUNE DE A _____, autre
autorité et recourante, représentée par Maître N _____

(capacité de postulation de deux avocats)

recours de droit administratif contre les deux décisions du 23 octobre 2019

Faits

A. Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2018, la commune de A _____ a mis à l'enquête publique des modifications partielles de son plan d'affectation des zones (PAZ) et de son règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) pour le renouvellement du téléphérique CBV.

Le 8 juin 2018, le conseil municipal de A _____ a statué sur les oppositions (parmi lesquelles celles des « R _____ & V _____ », représentées par « l'Etude de M^e M _____ ») émises à l'encontre du projet de modifications et a décidé de le soumettre à l'assemblée primaire en vue de son adoption. Le 11 juin 2018, cette dernière a écarté les huit oppositions (parmi lesquelles celles de C _____ et X _____) et a adopté, après un vote à bulletin secret, les modifications partielles du PAZ et du RCCZ, décision qu'un avis paru au B.O. n°xxx du xxx 2018 a rendu notoire.

Le 19 juillet 2018, M^e M _____, déclarant agir au nom des « membres de la famille R _____, à savoir R _____ et Q _____ à A _____, la société R _____ & Fils SA, T _____ et S _____, U _____, Z _____ Sàrl, et les membres de la famille de feu V _____, à savoir l'hoirie V _____, notamment pour W _____, les descendants de V _____ à savoir les membres de la fratrie de X _____ et consorts, la société Y _____ & Fils Sàrl », a formé auprès du Conseil d'Etat un recours contre la décision de l'assemblée primaire du 11 juin 2018. Invité à se déterminer, le conseil communal a répondu le 28 septembre 2018, dans une écriture cosignée par ses avocats M^{es} F _____ et N _____.

B. Le 11 janvier 2019, M^e M _____ a « demandé une décision administrative sujette à recours prononçant l'incapacité de postuler de Me N _____, partenaire de Me F _____ dans l'Etude G _____ ». Dans cette écriture, articulée en trois chapitres intitulés « I. Capacité de postuler et collusion », « II. Collusion de Me F _____ – Président H _____ » et « III. Violation manifeste de l'art. 12 lit. b LLCA », M^e M _____ a reproché à « L'Etude G _____, singulièrement M^e F _____ et sa partenaire Me N _____, d'avoir recouru devant plusieurs instances contre des décisions de la commune municipale de A _____ », alors que lui défendait des voisins concernés par ces différentes affaires, et d'avoir accepté des mandats de la commune de A _____ qui pourtant connaissait la « nature exécrationnelle des relations » entre les deux avocats.

Dans sa détermination du 8 février 2019, M^e N _____ a contesté une quelconque violation de son devoir d'indépendance découlant de l'article 12 let. b LLCA, tant à l'égard de tiers que de sa propre cliente (la commune de A _____). Par contre, elle a estimé que c'était la capacité de postuler de son Confrère, lequel avait combattu le projet du nouveau téléphérique non seulement au nom de ses mandants, mais aussi en son nom propre, et avait il y a quelques années déposé une plainte pénale contre le Président de la commune de A _____ dans le cadre d'une précédente procédure de modification du PAZ (pour la construction de la télécabine VBC), qui devait être niée.

Interpellé par l'organe d'instruction du recours, à savoir le Service des affaires intérieures et communales (ci-après : SAIC), le conseil communal de A _____ a, par courrier du 15 février 2019, d'une part contesté les allégations de M^e M _____ et, d'autre part, confirmé son choix de mandater « l'Etude G _____ ». Il a ensuite, le 13 mars 2019, fait savoir qu'il se ralliait à la position de M^e N _____ du 8 février 2019, aux motifs que « M _____ attaque régulièrement les décisions de la commune de A _____, que ce soit en son propre nom, au nom des membres de sa famille ou au nom de tiers », et que « l'inimitié de M _____ à l'égard du président ne date pas d'hier ».

Les 27 mars, 10 avril et 23 avril 2019, M^e M _____ a notamment allégué que « Me N _____ agit indistinctement pour la commune municipale de A _____ et pour la Société anonyme de droit privé CBV SA, ce qui n'est pas admissible » et que « l'Etude G _____, manifestement dans l'embarras, tente d'emprunter la voie de la rétorsion et des représailles en mettant en doute ma propre capacité ».

C. Par décisions séparées et à la motivation parfaitement identique, toutes deux rendues le 23 octobre 2019 et expédiées le lendemain, le Conseil d'Etat a rejeté les requêtes d'interdiction de postuler. Après avoir rappelé la teneur de l'article 2 al. 1 de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats du 23 juin 2000 (LCA ; RS 935.61), il a d'abord exposé que la présente procédure était régie exclusivement par la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), laquelle ne prévoyait aucun monopole des avocats inscrits au registre cantonal pour la représentation ou l'assistance des parties dans les procédures administratives. Le Conseil d'Etat a ensuite cité l'article 11 al. 1 et 2 LPJA et a soutenu que « même la double représentation, critiquée par Me M _____, n'est pas interdite ; dès lors, l'article 12 LLCA invoqué par les requérants n'est pas applicable dans la présente affaire ».

D. Le 30 octobre 2019, la commune de A _____ a recouru céans (dossier enregistré au Tribunal cantonal sous la référence A1 19 219) contre la décision du Conseil d'Etat en prenant les conclusions suivantes :

- « 1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 23 octobre 2019 concernant la capacité de postuler des avocats dans le cadre du recours du 19.7.2018 de R _____ et consorts contre les décisions du conseil municipal de A _____ du 8.6.2018 et de l'assemblée primaire de A _____ du 11.6.2018 (modification partielle du PAZ et du RCCZ – Téléphérique CBV – demande d'homologation – demande de défrichement et de servitude forestière) est annulée.
3. Principalement, la capacité de postuler de Me M _____ dans le cadre du recours du 19.7.2018 de R _____ et consorts contre les décisions du conseil municipal de A _____ du 8.6.2018 et de l'assemblée primaire de A _____ du 11.6.2018 (modification partielle du PAZ et du RCCZ – Téléphérique CBV – demande d'homologation – demande de défrichement et de servitude forestière) lui est déniée.
4. Subsidièrement, le dossier est renvoyé au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
5. Tous les frais, ainsi qu'une équitable indemnité pour les dépens de la commune de A _____ sont mis à la charge de Me M _____, subsidièrement de ses mandants et plus subsidièrement de l'Etat du Valais. »

Dans son recours, la commune de A _____ a soutenu que le raisonnement du Conseil d'Etat était dénué de sens. En premier lieu, elle a relevé que la LLCA primait la LPJA et qu'à partir du moment où un avocat était inscrit au registre cantonal, la LLCA lui était applicable, aussi bien en droit civil, pénal qu'administratif. Elle a ensuite contesté manquer d'indépendance vis-à-vis de sa cliente relevant qu'au contraire, le fait que l'Etude G _____ ait par le passé attaqué des décisions de la commune dans le cas d'un conflit de voisinage démontrait bien que cette Etude « agit sans contrainte, ni a priori ». Elle a relevé que M^e M _____, qui avait également attaqué plusieurs décisions communales, combattait par contre fermement le projet de renouvellement du téléphérique en son propre nom et pour d'autres clients et avait personnellement déposé une plainte pénale à l'encontre, notamment, du Président de la commune. La Commune de A _____ considère que ce comportement tombe sous le coup de l'article 12 let. b LLCA. Elle a ajouté que la capacité de postulation de M^e M _____ devait également être déniée en raison « d'un conflit d'intérêts manifestes », car « les intérêts de la famille Q _____ sont en contradiction avec la position politique de Me M _____ qui a déposé en 2013 un postulat pour le maintien du téléphérique auquel il prétend désormais s'opposer... ».

E. Le 7 novembre 2019, les clients de M^e M _____ ont, eux également, déposé un recours de droit administratif (dossier enregistré au Tribunal cantonal sous la référence A1 19 226) contre la décision du 23 octobre 2019 en ténorisant ainsi leurs conclusions :

- « 1. La décision du Conseil d'Etat du 23 octobre 2019 est annulée.
2. Principalement il est constaté l'irrecevabilité de la requête du 8 février 2019 pour absence de capacité de postuler des acteurs de l'Etude G _____.
3. Subsidiairement la capacité de postuler des acteurs de l'Etude est déniée.
4. En tout état, la Commune municipale de A _____ et la société CBV sont condamnées solidairement aux frais et dépens. »

Dans leur recours, les clients de M^e M _____ ont d'abord estimé que comme le Conseil d'Etat n'avait examiné la problématique de la capacité de postuler que sous l'angle de la LPJA, il avait commis un déni de justice. Ils ont ensuite rappelé qu'une autorité judiciaire devait appliquer le droit d'office. Ils ont également maintenu que l'Etude G _____ « a agi contre la commune de A _____ puis agit maintenant pour la commune de A _____ et également pour la société CBV, également de ce fait dans un nouveau conflit d'intérêts, avec violation du principe d'indépendance » ce qui, de leur point de vue, tombe sous le coup de l'article 12 let. b LLCA. Ils ont enfin exposé que les « partenaires de l'Etude G _____, Mes F _____ et N _____, ont entrepris encore très récemment, dans des procédures dont deux ont abouti au Tribunal fédéral (1C_114/2018, en cours, et 1C_171/2018, arrêt du 29 août 2018) des décisions prises par la commune de A _____ », ce qui est assez manifestement en violation de la LLCA ».

Dans sa détermination du 27 novembre 2019, valant pour les deux recours de droit administratifs, le Conseil d'Etat a proposé leur rejet. A l'appui de cette écriture, à laquelle étaient annexés ses dossiers complets (comprenant ceux de la commune de A _____), il a soutenu que « En l'espèce, l'intervention d'avocats dans la procédure de droit d'aménagement du territoire et de droit forestier actuellement instruite par le SAIC en vue d'une décision de l'autorité de céans n'est en aucun cas une représentation en justice (cf. art. 2 al. 1 LLCA), cette expression faisant allusion aux démarches devant un tribunal, et il n'existe comme déjà dit aucun monopole des avocats inscrits pour représenter des parties dans de telles procédures. A un double titre, la LLCA n'est pas applicable ».

Le 6 décembre 2019, la commune de A _____ a sollicité la jonction des causes A1 19 219 et A1 19 226 et a déclaré partager le point de vue des clients de M^e M _____ selon lequel le Conseil d'Etat devait appliquer la LLCA. Elle a ajouté que si le Tribunal cantonal parvenait à cette conclusion, il devait trancher lui-même la question

de la capacité de postulation et ne pas retourner le dossier à l'instance précédente. Elle a encore précisé qu'elle avait décidé de travailler avec l'Etude G _____ pour le dossier du téléphérique en toute connaissance de cause puisque les deux procédures citées par M^e M _____ étaient alors déjà en cours.

Le 12 décembre 2019, les clients de M^e M _____ se sont déterminés dans le cadre de l'affaire A1 19 219. Après avoir requis, à titre de moyen de preuve, l'audition de deux témoins (J _____ [« vice-président à l'époque à A _____ »] et K _____ [« conseiller communal à L _____ »]) « Dans la mesure où le Tribunal cantonal n'était pas convaincu que mon (M^e M _____) activité d'avocat est faite dans l'intérêt d'administrés avec des moyens réguliers et licites », ils ont repris, dans neuf chapitres (« I. Développements ; II. Capacité de la commune de A _____ ; III. Représailles ; IV. Objectif : évincer le conseil soussigné ; V. Prétendu conflit d'intérêts ; VI. Capacité de l'Etude G _____ ; VII. Affaire O _____ ; VIII. Prétendu conflit d'intérêts et IX. Différentes interventions »), les arguments développés dans leurs écritures précédentes. Ils ont également, dans un chapitre X intitulé « Autres dysfonctionnements », affirmé que « on pourrait continuer en flétrissant le rôle du président de la commune », faisant référence à trois « situations douteuses voire irrégulières », à savoir celles visant « une acquisition de terrains en faveur d'un promoteur immobilier », une « vision locale et un achat d'un appartement dans la promotion P _____ » et la « rénovation de la chapelle Q _____ ». Ils ont enfin conclu à ce que le recours de droit administratif de la commune du 30 octobre 2019 soit déclaré principalement irrecevable, « subsidiairement infondé », sous suite de frais et dépens.

Le 20 décembre 2019, la commune de A _____ a rétorqué que certains allégués de l'écriture du 12 décembre 2019 étaient faux alors que d'autres renforçaient le manque d'indépendance de M^e M _____ dans la procédure A1 19 219.

Le 9 janvier 2020, les clients de M^e M _____ se sont déterminés dans l'affaire A1 19 226. Après avoir requis, à titre de moyens de preuve, « l'édition des procès-verbaux *in parte qua* du conseil communal de A _____ ayant trait à l'affaire Q _____ et consorts ainsi que dans toutes les affaires où l'Etude G _____ a été sollicitée par la commune de A _____ dans lesquelles j'apparais » et l'audition du secrétaire communal AA _____, ils ont d'abord estimé que la contestation soulevée par l'Etude G _____ au sujet de la capacité de postulation de M^e M _____ était irrecevable au motif que « seule la société de droit privé CBV SA pouvait le faire ». Ils ont pour le reste repris les différents arguments énoncés dans leurs écritures précédentes pour conclure

au « rejet de la contestation de la capacité » de M^e M _____, sous suite de frais et dépens.

Le 9 janvier 2020 toujours, les clients de M^e M _____ ont déposé une détermination distincte dans le cadre de l'affaire A1 19 226. Après avoir requis, à titre de moyens de preuve, « l'édition des procès-verbaux *in parte qua* du conseil communal de A _____ ayant trait à l'affaire Q _____ et consorts ainsi que dans toutes les affaires où l'Etude G _____ a été mandatée par la commune de A _____ » et l'audition du secrétaire communal AA _____, ils ont d'abord affirmé qu'il convenait de bien distinguer les affaires A1 19 219 et A1 19 226, la première n'étant qu'une « représaille et une estocade portée contre (M^e M _____) ma personne ». Ils ont ensuite, s'agissant de la question de savoir si la LLCA devait être appliquée par le Conseil d'Etat, proposé à la commune de A _____ de requérir un avis de droit. Ils se sont encore opposés à la jonction de causes, motif pris que « les parties sont différentes ». Ils ont encore maintenu l'existence d'un conflit d'intérêts entre l'Etude G _____ et la commune de A _____ et ont soutenu que « la sollicitation par le Président de la commune H _____ de Me F _____ est vicié et délétaire, et ce n'est pas la première fois que la commune de A _____ agit de même pour opposer au soussigné un contradicteur avec lequel les relations ne sont pas seulement mauvaises, mais toxiques ». Ils ont pour le reste « persisté dans leurs conclusions, soit de dénier à l'Etude G _____ et à ses partenaires la capacité de postuler, le tout sous suite de frais et dépens ».

Le 17 février 2020 (dossier A1 19 219), M^e M _____ a porté à la connaissance Tribunal cantonal l'existence d'autres affaires (l'une « en relation avec une route communale se trouvant dans une situation catastrophique », l'autre avec « la création, de manière assez superficielle, d'une zone réservée globale ») pour démontrer que « la commune de A _____ s'emploie à m'évincer ».

Par ordonnances du 4 mai 2020, la Cour de céans a informé tant M^e N _____ (A1 19 219) que M^e M _____ (A1 19 226) que la question de la qualité pour recourir de leurs clients serait examinée à l'aune d'un arrêt du Tribunal fédéral (2C_346/2019). Le 11 mai 2020, la première a répondu que l'arrêt en question traitait d'une situation différente, à savoir celle où une décision sur le fond avait déjà été rendue, et que dans le cas qui nous occupe, il n'était pas question d'un conflit d'intérêts liés à la connaissance par l'avocat de la partie adverse de faits qui lui ont été confiés par la commune de A _____, mais de l'indépendance de celui-ci. Le 28 mai 2020, le second a relevé que nonobstant l'arrêt 2C_346/2019, ses clients avaient qualité pour recourir.

Dans une détermination du 8 juin 2020 déposée en réponse à l'écriture de la commune de A _____ du 11 mai 2020 (dossier A1 19 219), M^e M _____ a estimé que dans cette écriture, son auteure lui imputait « abusivement et fausement des actes de gestion déloyale », de sorte qu'il allait la dénoncer auprès de l'autorité de surveillance des avocats et « envisager une dénonciation pénale ». Il a également demandé à la Cour de céans de « distraire du dossier » une partie de la détermination du 11 mai 2020, requête rejetée par ordonnance du 9 juin 2020.

Considérant en droit

1. Par requête du 6 décembre 2019 (cf. *supra*, consid. E), la commune de A _____ a sollicité une jonction de causes. Le 9 janvier 2020, les clients de M^e M _____ s'y sont opposés. Dans la mesure où les deux recours de droit administratif des 30 octobre 2019 et 7 novembre 2019 visent la résolution d'une seule même question juridique (application de la LLCA) et sont dirigés contre deux décisions du Conseil d'Etat à la motivation parfaitement similaire, la Cour de céans juge pour sa part opportun, par économie de procédure (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^{ème} éd. 2015, p. 218), de joindre (cf. article 11b al. 1 LPJA) les causes A1 19 219 et A1 19 226 qui feront donc l'objet d'un seul arrêt.

2.1 Les recours des 30 octobre 2019 et 7 novembre 2019 ont été interjetés en temps utile et dans les formes prescrites. Sous cet angle, ils sont recevables (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a et b, 44 al. 1 let. a et 46 LPJA). Se pose encore la question de la qualité pour recourir.

2.2.1 Les exigences développées par la jurisprudence concernant les articles 89 et 111 al. 1 et 2 la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110) en matière de qualité pour recourir valent aussi pour la procédure cantonale de recours (ACDP A1 18 267 du 6 mai 2019 consid. 1.1 et A1 16 272 du 6 juillet 2017 consid. 1.1).

La qualité pour recourir auprès du Tribunal fédéral suppose notamment d'être particulièrement atteint par la décision attaquée (art. 89 al. 1 let. b LTF) et d'avoir un intérêt digne de protection à obtenir l'annulation de la décision attaquée (cf. art. 89 al. 1 let. c LTF). Constitue un intérêt digne de protection au sens de l'article 89 al. 1 let. c LTF

tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. Cet intérêt doit être direct et concret (à propos de ces notions, cf. ATF 143 II 506 consid. 5.1). En outre, la qualité pour recourir au Tribunal fédéral suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée. Cet intérêt doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_865/2019 du 14 avril 2020 consid. 3.2). Si l'intérêt actuel disparaît en cours de procédure, le recours devient sans objet, alors qu'il est irrecevable si l'intérêt actuel faisait déjà défaut au moment du dépôt du recours (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1). Il appartient à la partie recourante de démontrer en quoi elle a qualité pour recourir (ATF 134 II 45 consid. 2.2.3).

L'article 44 al. 1 let. a LPJA, applicable ici par renvoi de l'article 80 al. 1 let. a LPJA, se calque sur la disposition fédérale précitée puisqu'il prévoit qu'a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

2.2.2 En l'occurrence le Conseil d'Etat, dans ses deux décisions du 23 octobre 2019, a rejeté les deux requêtes d'interdiction de postuler au simple motif que « L'article 12 LLCA invoqué par les requérants n'est pas applicable ». Il n'a donc pas, contrairement à l'état de fait soumis au Tribunal fédéral dans l'arrêt 2C_346/2019 du 20 décembre 2019, tranché le fond de la question qui lui était pourtant soumise, à savoir examiner si le comportement des deux avocats tombait sous le coup des articles 12 let. b LLCA (indépendance) et/ou 12 let. c LLCA (interdiction de conflits d'intérêts). Comme le relèvent à juste titre tous les recourants (cf. p. 3 du recours de droit administratif du 7 novembre 2019 et déterminations de M^e N _____ du 6 décembre 2019 et du 11 mai 2020), le Conseil d'Etat a de la sorte commis un déni de justice (matériel) en appliquant le droit de manière erronée (cf. *infra*, consid. 4). Les différents recourants sont donc particulièrement atteints par les décisions attaquées et ont un intérêt digne de protection à obtenir leur annulation. Partant, leur qualité pour recourir cénans est donnée et les deux recours de droit administratif sont recevables.

De toute manière à l'arrêt précité, le Tribunal fédéral, qui était appelé à se prononcer dans un cas très particulier (le recourant dénonçait un prétendu conflit d'intérêts [art. 12 let. c LLCA] en raison de la représentation, par un même avocat, d'une société à laquelle il avait demandé d'être inscrit dans le registre des actionnaires en tant qu'actionnaire majoritaire, et de l'administrateur unique de cette société, à qui il demandait des

dommages-intérêts pour des préjudices causés à la société en sa qualité d'administrateur), n'a pas érigé en principe l'absence d'intérêt digne de protection du recourant (et donc le défaut de qualité pour recourir) qui se fondait sur l'article 12 let. c LLCA. Il a simplement, au contraire, bien pris la peine de préciser (cf. consid. 1.5) que : « Dans ces conditions et en rappelant que l'interdiction de postuler ne concerne que la procédure civile introduite le 13 octobre 2017, à l'exclusion d'éventuelles autres procédures futures qui pourraient intervenir entre le recourant, en tant qu'actionnaire majoritaire de la société, et l'administrateur, on ne saurait reconnaître au recourant un intérêt digne de protection ». On ne peut donc rien tirer de cet arrêt pour le cas qui nous occupe.

3. A titre de moyens de preuve, la Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____, Y _____ SA et Z _____ S.à.r.l en liquidation ont sollicité l'audition comme témoins J _____, K _____ et AA _____ ainsi que « l'édition des procès-verbaux *in parte qua* du conseil communal de A _____ ayant trait à l'affaire Q _____ et consorts et que dans toutes les affaires où l'Etude G _____ a été sollicitée par la commune de A _____ dans lesquelles j'(M^e M _____) apparais ».

3.1 La procédure administrative est en principe écrite et le recourant n'a pas le droit inconditionnel à obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1). L'autorité peut de plus 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).

3.2 En l'occurrence, la question à résoudre dans le cadre du présent arrêt est celle, juridique, de savoir si l'autorité précédente devait appliquer la LLCA. Les moyens de preuve proposés ne sont donc, dans ce cadre, d'aucune utilité. Ils le sont d'autant moins que, comme on va le voir, la cause sera renvoyée à l'autorité précédente pour qu'elle se prononce sur une éventuelle violation, par les deux (voire l'un seulement) avocats, de ses devoirs découlant des articles 12 let. b et c LLCA. Partant, l'audition des témoins et l'édition *in parte qua* des PV communaux est refusée.

4. Dans un premier grief, les deux recourants (cf. Chiffre II du recours de droit administratif du 30 octobre 2019 [A1 19 219] et chiffre 2 du recours du 7 novembre 2019 [A1 19 226]) reprochent au Conseil d'Etat d'avoir refusé d'appliquer la LLCA et d'avoir

commis un déni de justice (cf. *supra*, consid. 2.2). Ce faisant, ils invoquent également une violation du droit (article 78 al. 1 let. a LPJA).

4.1.1 Même si elle s'y réfère (cf. article 2), la LLCA ne fixe pas le principe du monopole de la représentation en justice par les avocats. Ce sont les lois de procédure (principalement le CPP, le CPC et la LTF) qui instituent des monopoles de représentation en justice pour des domaines spécifiques (Benoît Chappuis, *La profession d'avocat*, T. I, 2^{ème} éd. 2016, p. 7 et 35 à 39). Fait partie de la « représentation en justice » l'activité contentieuse, voire gracieuse, déployée devant toutes les autorités étatiques, notamment devant les autorités administratives (Fellmann/Zindel, *Kommentar zum Anwaltsgesetz*, 2^{ème} éd. 2011, n. 8a ad art. 2 LLCA ; Valticos/Reiser/Chappuis, *Loi sur les avocats*, Bâle 2010, n. 26 et 27 ad art. 2 LLCA).

Les règles de procédure administrative fédérale ne réservent aucun monopole aux avocats en matière de représentation des parties (11 PA), à l'exception de 32 al. 2 DPA (qui réserve aux avocats brevetés et aux représentants de professions agréées par le Conseil fédéral la faculté d'agir comme défenseurs en procédure pénale administrative). A défaut d'un code fédéral en matière de procédure administrative, chaque canton garde la faculté de régler comme il l'entend la représentation des personnes comparant devant ses propres juridictions administratives. Les solutions sont variées, mais consistent souvent à réserver la représentation des parties à des mandataires professionnellement qualifiés. Les avocats n'ont donc généralement pas un monopole en matière administrative (Benoît Chappuis, *op. cit.*, p. 40 et 41). Il en va ainsi en Valais (Bohnet/Martenet, *Droit de la profession d'avocat*, Berne 2009, n. 978 p. 427), comme cela ressort des articles 11 LPJA (« La partie peut se faire représenter dans toutes les phases de la procédure, à moins qu'elle ne doive agir personnellement en vertu de la loi ou pour les besoins de l'instruction. Elle peut également se faire assister » [al. 1]) et 2 al. 1 LPAV *a contrario* (« Sauf disposition contraire de la loi, seul l'avocat inscrit au registre cantonal ou au tableau public peut recevoir mandat de représenter ou d'assister les parties devant les tribunaux civils ou pénaux »).

4.1.2 Les dispositions de la LLCA s'appliquent, de manière générale, aux avocats inscrits au registre cantonal. Elles couvrent non seulement leurs activités de représentation en justice et de conseil en matière juridique (François Bohnet, *Droit des professions judiciaires*, 3^{ème} éd. 2014, n. 31 p. 28), mais aussi d'autres activités exercées en qualité d'avocat ou en se prévalant du titre d'avocat. L'avocat inscrit au registre du canton est soumis à la LLCA même s'il ne pratique pas de représentation en justice

(Bohnet/Martenet, *op. cit.*, n. 215 p. 92 et 93). En édictant l'article 2 LLCA, le législateur fédéral a en effet voulu uniformiser la surveillance de la profession d'avocat pour toutes les activités exercées par ce dernier (arrêt du Tribunal fédéral 2C_280/2017 du 4 décembre 2017 consid. 3.1), ce indépendamment de l'existence d'un monopole prévu par le droit cantonal (Walter Fellmann, *Anwaltsrecht*, 2^{ème} éd. 2017, n. 99 ad § 2 ; Brunner/Henn/Kriesi, *Anwaltsrecht*, Zurich/Bâle/Genève 2015, n. 30 p. 21 ; Fellmann/Zindel, *op. cit.*, n. 8 et 105 ad art. 2 LLCA). Dès que l'avocat intervient dans un contexte professionnel, qu'il s'agisse de représentation en justice ou de toute activité (typique ou atypique), les règles professionnelles lui donc sont applicables, quel que soit le domaine (droit civil, pénal ou administratif) dans lequel il agit (Mathieu Châtelain, *L'indépendance de l'avocat et les modes d'exercice de la profession*, thèse Lausanne 2017, n. 235 p. 91 et 256 p. 97). On parle d'un « effet couvrant de la LLCA » (Mathieu Châtelain, *ibidem*).

4.2 En l'occurrence, le Conseil d'Etat a estimé que puisque la LPJA trouvait seule application, au détriment de la LLCA, « Me N _____, l'Etude G _____ et Me M _____ peuvent représenter sans aucune restriction les parties qui souhaitent leur confier un mandat au sens de l'article 11 alinéa 1 LPJA, de sorte que les requêtes tendant à leur dénier la capacité de postuler doivent être purement et simplement écartées ». Ce point de vue, répété dans la détermination du 27 novembre 2019, ne saurait être suivi. En effet, sur le vu des considérations émises au paragraphe précédent, à partir du moment où M^e M _____ et M^e N _____ - il en va de même pour les avocats de « L'Etude G _____ », M^e F _____ en particulier - sont inscrits au registre cantonal des avocats, ce qui est incontestable, la LLCA régit toute l'activité qu'ils déploient en cours de procédure administrative, peu importe qu'ils agissent dans le cadre d'un monopole ou non. Le raisonnement du Conseil d'Etat aboutit d'ailleurs à un résultat absurde car il revient à dire que l'avocat agissant en procédure administrative ne serait pas soumis aux règles professionnelles découlant de la LLCA et disposerait de la sorte d'une liberté beaucoup plus grande que s'il intervenait dans le cadre d'une procédure pénale ou civile. En outre, l'avis du Conseil d'Etat consacre une violation claire du principe de la hiérarchie des normes (Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd. 2018, n. 366 ss p. 126 ss), corollaire de celui de la légalité (Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle 2014, n. 472 p. 165), en faisant primer l'article 11 LPJA (norme de rang inférieur) sur l'article 12 LLCA (norme de droit supérieur). Partant, bien fondé, le premier grief de chacun des deux recours est admis.

5. Les considérations qui précèdent conduisent déjà à l'admission des recours. La Cour de céans constate que le Conseil d'Etat s'est ici dispensé, au prix d'une motivation

fort lapidaire et insoutenable, d'appliquer la LLCA alors que pourtant tous les recourants se fondaient exclusivement sur cette loi fédérale. Dans ces circonstances très particulières, elle n'entend pas examiner les autres griefs, de fond, des recours et statuer elle-même. Elle décide au contraire de renvoyer le dossier au Conseil d'Etat afin d'une part qu'il examine, après avoir respecté le droit d'être entendu des parties et, au besoin, procédé à une instruction complémentaire, si, au regard des articles 12 let. b et c LLCA, la capacité de postulation doit être niée à l'un et/ou l'autre des avocats concernés et, d'autre part, qu'il se prononce à nouveau sur cette question (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Il n'appartient en effet pas à la dernière instance cantonale de statuer sur des moyens ignorés par le Conseil d'Etat, notamment parce que cela priverait les justiciables d'un degré de juridiction (ACDP A1 16 214 du 6 juillet 2017 consid. 4.1). Les deux décisions du Conseil d'Etat du 23 octobre 2019 sont pour le reste, vu l'admission des recours, annulées.

6. Le sort du litige commande de ne pas percevoir de frais (art. 89 al. 1 *a contrario* et 4 LPJA). Les différents recourants, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion dans ce sens, ont droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA) pour les deux procédures. Ceci vaut également pour la Commune de A _____ car elle a agi, dans le cadre de la présente affaire, non pas pour exercer ses prérogatives en matière de droit public (hypothèse visée par l'article 91 al. 3 LPJA), mais pour se défendre face un avocat contestant la capacité de postulation de sa propre mandataire.

La Cour de céans tient à rappeler, à ce stade, que les dépens couvrent, en principe, les frais indispensables occasionnés par le litige (article 4 al. 1 LTar) et le temps utilement consacré par le conseil juridique (article 27 al. 1 LTar).

6.1 En l'occurrence, le travail réalisé par M^e N _____ devant les deux instances a consisté principalement en la rédaction de la détermination du 8 février 2019 (pour se déterminer sur la requête de la partie adverse et soulever à son tour la question de la capacité de postulation de son Confrère), du recours de droit administratif du 30 octobre 2019 (comportant 7 pages) ainsi que des brèves déterminations des 6 décembre 2019, 20 décembre 2019 et 11 mai 2020. Cette activité justifie de fixer les dépens, en l'absence de décompte LTar, à 1500 fr. (débours 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]). L'Etat du Valais versera donc ce montant à la commune de A _____ (art. 91 al. 1 et 2 LPJA).

6.2 Quant au travail exercé par M^e M _____ devant les deux instances, il a consisté principalement en la rédaction de l'écriture du 11 janvier 2019 (pour soulever la question de la capacité de postulation de la mandataire de la commune de A _____), des brèves écritures complémentaires des 27 mars, 10 avril et 23 avril 2019, du recours de droit administratif du 7 novembre 2019 (comportant 5 pages), des déterminations des 12 décembre 2019, 9 janvier 2020 (deux écritures datées du même jour), 17 février 2020, 28 mai 2020 et 8 juin 2020. Il faut néanmoins relever que si l'activité déployée par cet avocat est, quantitativement parlant, plus conséquente que celle déployée par la mandataire de la partie adverse (cf. *supra*, consid. 6.1), force est de constater, sans vouloir évidemment manquer de respect à l'égard de leur rédacteur, que certaines d'entre elles (chapitre III de l'écriture du 12 décembre 2019, écritures des 9 janvier 2020 [A1 19 xx1], 17 février 2020 et surtout 8 et 15 juin 2020) contiennent des considérations personnelles totalement étrangères aux questions à résoudre (application de la LLCA, plus particulièrement des articles 12 let. b et c LLCA, au comportement de chaque avocat). Par conséquent, les dépens dus sont également arrêtés, en l'absence de décompte, à 1500 francs. L'Etat du Valais versera donc ce montant, solidairement entre eux, à Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____, Y _____ SA et Z _____ S.à.r.l en liquidation (art. 91 al. 1 et 2 LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Les causes A1 19 219 et A1 19 226 sont jointes.
2. Les recours des 30 octobre 2019 et 7 novembre 2019 sont admis au sens des considérants 4 et 5. En conséquence, les décisions du Conseil d'Etat du 23 octobre 2019 sont annulées et l'affaire est renvoyée à ce dernier pour nouvelles décisions, en se conformant aux instructions émises au considérant 5 du présent arrêt.
3. Il n'est pas perçu de frais.
4. L'Etat du Valais versera à titre de dépens 1500 fr. à la commune de A _____ et 1500 fr., solidairement entre eux, à Q _____, R _____, S _____,

T _____, U _____, V _____, W _____, X _____,
Y _____ SA et Z _____ S.à.r.l en liquidation.

5. Le présent arrêt est communiqué à Maître N _____, et à Me M _____, pour les recourants, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 12 août 2020