

Par arrêt du 30 mars 2021 (1C_545/2020), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours en matière de droit public interjeté par X_ contre ce jugement.

A1 20 98

ARRÊT DU 26 AOÛT 2020

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

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

en la cause

COMMUNE DE X_____, recourante

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée

(surveillance des communes)

recours de droit administratif contre la décision du 27 mai 2020

Faits

- A.** Le 27 avril 2016, le Conseil d'Etat avisa le Conseil communal de X_____ qu'il avait examiné le rapport du 12 février 2016 d'un architecte (A_____) et d'un avocat (feu Me M_____) chargés par cette municipalité d'étudier des difficultés surgies quant à l'application du droit public de la construction sur son territoire. Au vu de ce rapport qu'elle lui avait remis le 22 mars 2016, le Conseil d'Etat invitait ladite autorité à porter à sa connaissance jusqu'au 30 juin 2016 toutes les mesures qu'elle prendrait afin de pourvoir à « une stricte application du droit dans le domaine des constructions au sens large ». Le Conseil communal devait, en outre, renseigner le Conseil d'Etat sur la façon dont il constatait les irrégularités en cette matière, sur la suite donnée aux dénonciations à leur sujet et sur les procédures menées afin de rétablir un état de fait conforme au droit. Le Conseil communal devait démontrer, jusqu'au 31 décembre 2016, qu'il avait pris les dispositions garantissant la réalisation de ces objectifs et une application correcte et constante de la loi. A défaut, le Conseil d'Etat se substituerait à lui, en usant de l'art. 150 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo ; RS/VS 175.1), à teneur duquel lorsqu'une collectivité de droit public néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrits impérativement par la loi, le Conseil d'Etat, après une sommation au moins, prend les mesures nécessaires ou charge un tiers de l'exécution de cette tâche, à la place et aux frais de la collectivité défailante. Le Conseil d'Etat ajoutait que cette communication du 27 avril 2016 au Conseil communal valait sommation.
- B.** Le 13 juin 2018, le Conseil d'Etat fit suivre au Conseil communal le rapport d'un groupe de travail interdépartemental (GT) et celui d'un sous-groupe de travail (SGT) sur les résultats du contrôle sur place d'un échantillon de dossiers d'autorisations de bâtir municipales délivrées depuis le 27 avril 2016 et d'un échantillon de dossiers de procédures municipales de régularisation. Résumant ces résultats, le Conseil d'Etat notait qu'il attendait des progrès plus significatifs (p. 4). Il astreignait donc le Conseil communal à lui rendre compte, les 30 juin et 30 décembre de chaque année, la première fois en décembre 2018, puis jusqu'à nouvel ordre, de ses démarches à propos d'une série d'objectifs pratiques, énumérés sous let. a-r (p. 2 ss) de cette lettre du 13 juin 2018 et liés à l'application de règles de forme et de fond du droit des constructions.

La let. g était rédigée « ouverture, respectivement poursuite et achèvement dans les plus brefs délais, des procédures de police des constructions relatives aux constructions réalisées sans autorisations ou contrairement à l'autorisation (cf. liste des 117 dossiers transmis par la commune ainsi que tout dossier comportant des infractions) ». La let. i était libellée : « examen des décisions rendues, en remontant jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 avril 2012, pour évaluer dans quelle mesure une révocation de la décision est envisageable et, dans l'affirmative, évaluer si une mise en conformité au droit est exigible ; prise des décisions en conséquence ». Cet arrêt fédéral (1C_423/2011) censurait, en rejetant un recours en matière de droit public contre l'ACDP A1 11 113 du 1^{er} septembre 2011, une pratique accordant, motif pris d'un règlement communal, des autorisations contraires aux normes cantonales sur l'indice d'utilisation du sol. On lisait à la let. l « analyse des dossiers dans lesquels la commune avait autorisé des agrandissements entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2015, cas échéant régularisation et information du Conseil d'Etat ». Le GT avait, en effet, constaté, durant ce laps de temps, l'autorisation, prohibée par le droit positif, d'agrandissements de résidences secondaires.

Ces objectifs furent publiés dans une information parue au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx p. xxx ss.

Le 24 août 2018, des représentants du Conseil communal et des services municipaux rencontrèrent le GT, à qui ils exposèrent, selon le procès-verbal de cette réunion, que les vérifications visées sous la let. i de l'injonction du 13 juin 2018 du Conseil d'Etat portaient sur quelque 600 dossiers. Conduites sous l'angle des normes sur l'indice d'utilisation et de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702), elles comportaient des difficultés juridiques et ne pouvaient, de toute façon, s'achever à la fin de 2018, mais nécessitaient un délai supplémentaire. Membre du Conseil d'Etat, le président du GT observa, à cette occasion, que la sommation du 13 juin 2018 n'avait fixé aucune « date définitive » pour la réalisation des 18 objectifs pratiques assignés au Conseil communal. Le Conseil d'Etat tenait, en revanche, à recevoir des rapports semestriels sur « l'avancement des travaux ».

Le Conseil communal déposa de tels rapports de juin 2018 à décembre 2019. A la fin de l'été 2019, il résolut de présenter un rapport intermédiaire à chaque mi-semestre.

Les 24 mai 2019 et 13 novembre 2019, le Conseil d'Etat renseigna le Conseil communal sur les conclusions que cette autorité cantonale tirait de l'analyse de ces rapports par le GT. La lettre du 24 mai 2019 relevait que le Conseil communal semblait avoir réussi à assainir la situation pour ce qui était des décisions sur de nouvelles demandes de permis de bâtir ; de futurs pointages sur des décisions rendues de juillet 2018 à mai 2019 allaient confirmer ou infirmer cette impression ; les procédures de régularisation paraissaient être « davantage problématique(s) ».

Le 29 juin 2019, le Conseil d'Etat confia un mandat d'expertise en deux volets à Me N_____, avocat qu'il chargea d'évaluer d'abord les démarches de son mandant, du GT et du SGT « dans le cadre de la surveillance de la commune de X_____ depuis le déclenchement de l'affaire dite des constructions illicites de X_____ », en le priant de s'acquitter de cette mission jusqu'au 31 octobre 2019, ce qu'il fit. Me N_____ devait ensuite soumettre, jusqu'au 31 mars 2020, son opinion sur le traitement, par le GT, de l'échantillon de décisions communales de la période juillet 2018/juin 2019 et sur la pratique communale ressortant des autorisations de bâtir postérieures à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_423/2011 du 2 avril 2012 et des décisions de police des constructions, en y incluant la question de la révocation des permis (cf. objectifs énoncés sous let. g et i de la lettre du 12 juin 2018 et lettre du 24 mai 2019 du Conseil d'Etat au Conseil communal).

Le 25 mars 2020, le Conseil d'Etat écrivit au Conseil communal que les pointages évoqués le 24 mai 2019 avaient montré « quelques décisions critiquables sous divers aspects ». Elles appelaient des améliorations synthétisées à la page 2 de cette lettre, mais ne remettaient pas en cause l'appréciation du GT et du SGT qui estimaient que leurs analyses d'un échantillon de décisions communales de la période juillet 2018/mai 2019 dénotaient une application globalement correcte de la LRS, de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41), et de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1). Le Conseil d'Etat exigeait des « mesures correctives » remédiant à des distances insuffisantes autorisées par des décisions en force, une motivation plus précise des permis de bâtir autorisant des logements quand la LFAIE et la LRS étaient applicables et des vérifications plus poussées quant à des réquisits de la première de ces deux lois.

- C.** Entre-temps, le Conseil communal s'était référé, dans une lettre du 13 mars 2020 au Conseil d'Etat, aux difficultés que ses représentants avaient détaillées le 24 août 2018 au GT. Il demandait des éclaircissements sur plusieurs points à résoudre dans ce contexte.

Il annonçait avoir recensé 1265 autorisations accordées du 2 avril 2016, date de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_423/2011, au 27 avril 2016, jour de la sommation résumée sous let. A. Une fois soustraits 260 permis qui se ventilaient en 95 autorisations accordées par des autorités autres que le Conseil communal, 73 autorisations « correspondant à des cas bagatelles sans implications sur la LRS et la densité » et 92 autorisations figurant « dans les listes existantes à ce jour, soit d'une part dans la liste des 51 dossiers analysés par le SGT et la liste des 117 dossiers de police des constructions en cours », restaient 1005 dossiers (1265 - 260). Parmi ces 1005, 691 avaient subi un contrôle qui n'avait détecté aucune non-conformité à la LRS et aux règles sur l'indice d'utilisation ; 166 avaient, après un examen préliminaire, été retenus pour une instruction complémentaire en vue d'une procédure de régularisation ; l'étude du solde, composé de 148 dossiers (1005 – 691 – 166 = 148), venait de commencer. Une décision de première instance sur ces stocks de 166 et 148 dossiers allait être prise avant le 1^{er} janvier 2021 où deviendrait effective la fusion des actuelles communes de X_____ et de B_____ dans la future commune de C_____ (cf. art. 1 et 3 de la décision du 13 mars 2020 du Grand Conseil concernant la fusion des communes municipales et bourgeoises de X_____ et de B_____ publiée au B. O. n° xxx du xxx, p. xxx ss). Dans l'intervalle, des rapports trimestriels du Conseil communal renseigneraient le Conseil d'Etat sur les procédures de régularisation.

- D.** Le 26 mars 2020, Me N_____ envoya au Conseil d'Etat la deuxième partie de son rapport. Il constata que la sommation du 27 avril 2016 et les mesures prises dans son sillage avaient amené la cessation de pratiques communales illégales dans les affaires de demandes de permis de bâtir ; le Conseil d'Etat s'était ainsi assuré que chacune de ces requêtes « sera traitée de manière strictement conforme aux normes légales en vigueur ; ce qui est manifestement le cas maintenant. Le premier devoir du Conseil d'Etat, et aussi le plus important, a donc été accompli, et ce depuis 2016 déjà » (p. 67 ch. 12.1.3).

Pour les procédures de régularisation, l'expert créditait le Conseil communal d'une « volonté clairement exprimée (...) de mener à bien le processus de

normalisation des anciens cas », car il avait « optimisé et normalisé son service des constructions » et « mis au point une méthodologie précise avalisée par le Conseil d'Etat », ce qui avait débouché sur le règlement de nombreux dossiers.

S'agissant des anciens cas encore en attente, la liste des 117 dossiers en cours de régularisation mentionnés le 13 mars 2020 par le Conseil communal avait augmenté de trois unités (p. 55 ch. 10.3). La moitié de ces 120 cas et des 51 examinés par le SGT restaient en voie de normalisation. Le travail de rattrapage largement avancé, pour ces deux listes, sous la supervision du Conseil d'Etat était néanmoins à compléter, attendu que l'égalité de traitement nécessitait une extension du contrôle à la totalité des autorisations accordées du 2 avril 2012 au 27 avril 2016. Le Conseil communal devait opérer cette extension et la mener à bien jusqu'au 31 décembre 2020. Le 13 mars 2020, il s'était lui-même engagé à respecter ce terme, qui se justifiait d'ailleurs « vu le temps écoulé et la remarquable patience du Conseil d'Etat » depuis 2016 dans une affaire qui aurait été évitée si le Conseil communal avait été plus diligent (p. 69 ss 12.1.10).

L'expert recommandait au Conseil d'Etat d'appliquer l'art. 150 LCo en relation avec l'art. 48 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), ou avec l'art. 60 al. 1 de l'ordonnance homonyme du 2 octobre 1996 (aOC) abrogée par l'OC (cf. son art. 50 al. 1), si tous ces cas n'étaient pas traités dans une décision communale au plus tard le 31 décembre 2020. Cette proposition s'étayait sur les conséquences dommageables à l'intérêt public qu'aurait une prolongation des quatre ans et demi qu'avait eu la commune pour remédier à un état de choses imputable à ses propres autorités ; il incombait donc au Conseil communal de démontrer son aptitude à assainir cette situation au plus tard à la fin de 2020 et sa réelle volonté de le faire, en recrutant au besoin du personnel supplémentaire. A défaut, la commune devrait s'accommoder d'une intervention plus drastique de l'autorité de surveillance (p. 70 ss ch. 12.1.13 ss).

Identique à l'art. 60 aOC, l'art. 48 OC énonce que si les autorités compétentes en matière de police des constructions négligent leurs tâches ou ne sont pas en mesure de les remplir et que des intérêts publics sont de ce fait menacés, le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité de surveillance de la procédure d'autorisation de construire et de la police des constructions, doit se substituer à elles et ordonner les mesures nécessaires (al. 1) ; dans ce cas, le Conseil d'Etat impartit aux autorités défaillantes un délai convenable pour l'exécution de leurs tâches

(al. 2) ; irrelevant ici, l'al. 3 illustre de trois exemples les attributions du Conseil d'Etat dans l'exercice de ce pouvoir de surveillance.

Le 15 avril 2020, le président de X_____ et le secrétaire communal sollicitèrent du Conseil d'Etat, qui leur avait fait suivre le 8 avril 2020, le rapport du 26 mars 2020 de Me N_____, des informations supplémentaires sur les modalités, esquissées par cet expert, pour l'inventaire et le contrôle de tous les permis de bâtir s'échelonnant du 2 avril 2012 au 27 avril 2016, ainsi que pour les décisions, en particulier de révocation, auxquelles ce contrôle devait aboutir. Cette demande mentionnait à deux reprises le terme du 31 décembre 2020, suggéré par l'expert, et qui était un « délai raisonnable » (p. 3 et 4).

E. Le 27 mai 2020, le Conseil d'Etat souscrivit à la recommandation Me N_____. Il retint que si le Conseil communal échouait à achever complètement au 31 décembre 2020, date qu'il s'était fixée lui-même, un processus de normalisation lancé plus de quatre ans auparavant, on devrait raisonnablement en inférer une négligence ou une incapacité de cette autorité dans l'accomplissement d'une importante tâche d'intérêt public. Or, elle n'avait, à quelques exceptions près, pas rendu, dans les affaires de permis de bâtir viciés qu'avait contrôlés le Conseil d'Etat, « de décisions en bonne et due forme incluant l'aspect révocation ».

La remarque valait pour « les dossiers non contrôlés par le Conseil d'Etat, à savoir la grande majorité des décisions rendues entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016 ». Le 13 mars 2020, le Conseil communal avait parlé de 691 de ces dossiers où avaient été octroyés des permis qui n'étaient pas illégaux sous l'angle de la LRS et des dispositions sur l'indice d'utilisation. « Dans le contexte actuel de surveillance », cette affirmation ne pouvait suffire. Ces dossiers devaient être inventoriés et le Conseil communal devait déterminer, d'une façon vérifiable par l'autorité de surveillance, si chacun des permis délivrés l'avait été légalement. En sus de ces 691 dossiers, l'inventaire à dresser par le Conseil communal et les contrôles de légalité qui lui incombait, devaient comprendre ceux des 148 permis que cette autorité avait, le 13 mars 2020, mentionnés comme étant en cours d'examen et qui se révéleraient, en définitive, n'être entachés d'aucune violation de la LRS et des règles sur l'indice d'utilisation. Tout ceci devait être fait jusqu'au 31 août 2020 (ch. 2).

Un deuxième délai, expirant le 31 décembre 2020, était imparti au Conseil communal pour les 166 dossiers que sa lettre du 13 mars 2020 alléguait avoir été retenus aux fins d'une instruction complémentaire en prévision d'une procédure de régularisation. Ces 166 permis et ceux des 148, à inventorier jusqu'au 31 août 2020, qui devraient aussi donner lieu à une pareille procédure, étaient à vérifier via un « examen systématique et individuel. Chaque cas examiné (devait) ensuite se traduire par une décision conforme aux exigences légales et à la jurisprudence, motivée en bonne et due forme y compris sous l'angle de la révocation. Dite décision sera alors notifiée à toutes les parties intéressées, y compris aux éventuels opposants ; à telle enseigne, les droits des tiers seront sauvegardés et pourront, le cas échéant, se faire valoir en interjetant recours contre la décision rendue » (ch. 3).

Ces délais au 31 août et au 31 décembre 2020 ont été fixés dans le cadre d'autant de sommations signifiées au Conseil communal sous commination, s'il ne s'exécutait pas, d'une application de l'art. 150 LC et de l'art. 48 OC (mesures de substitution ; cf. ch. 5).

Sans être assorti d'une sommation, un troisième délai lui a été assigné pour déposer jusqu'au 31 janvier 2021, un rapport final sur les procédures de régularisation dans les dossiers à traiter jusqu'à fin décembre 2020 (ch. 4).

Sous ch. 6, le Conseil d'Etat réservait « toutes mesures utiles (mesures individuelles ou généralisées, ponctuelles ou durables de substitution) qu'il pourrait prendre, aux frais de la commune de X_____ et en application de l'art. 150 LCo et 48 OC, s'il se révélait que le Conseil communal avait rendu des décisions illicites après la sommation du 27 septembre 2016 ». Celui-ci était, en particulier, invité « à se déterminer de manière approfondie et immédiatement sur toute nouvelle dénonciation portée à la connaissance du Conseil d'Etat » qui venait d'en recevoir une (p. 3).

Ce dernier estimait, enfin, qu'après les « échanges et clarifications entre la commune de X_____ et le Conseil d'Etat, les questions en suspens ont été réglées. Il n'est donc plus nécessaire que la commune de X_____ dispose d'autres documents ou rapports que ceux mentionnés dans le dispositif ci-après » (ibid.)

L'indication des voies de droit renvoyait à l'art. 152 LCo, plus spécifiquement à sa seconde phrase. Aux termes de cet article, « la collectivité de droit public peut

interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre les décisions du Conseil d'Etat au sens des art. 150 et 151 (LCo). Ce recours n'a pas d'effet suspensif » (p. 5).

- F. Le 8 juin 2020, la commune de X_____ conclut céans, sous suite de dépens, principalement à une réforme de la décision du 27 mai 2020 du Conseil d'Etat par un arrêt l'invitant « à poursuivre ses travaux d'exécution des exigences i) et l) formulées à son endroit par (cette autorité) et publiées (au B. O.) du 22 juin 2018, sans être sommée, ni sujette à une quelconque mesure au sens des art. 150 et 151 LCo ou 48 OC en cas d'inexécution dans les délais fixés » ; l'arrêt devrait aussi libérer la recourante « de la tâche d'examiner les autorisations de construire rendues entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2017 par une autre autorité » que son Conseil communal. Le Tribunal devait statuer qu'« aucune sommation n'est adressée, ni prononcée d'une quelconque mesure de substitution nécessaire ou requise au sens des art. 150 et 151 LCo et 48 OC n'est ordonnée à l'encontre de la commune de X_____ ou aux frais de celle-ci ». L'arrêt devrait enfin libérer la recourante de l'obligation « de se déterminer de manière approfondie et immédiate sur toutes éventuelles dénonciations portées à la connaissance du Conseil d'Etat, sauf situation où le dénonçant disposerait de la qualité pour agir ». Le recours tendait subsidiairement au constat de la nullité de la décision entreprise et au renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat.

La commune de X_____ forma simultanément une requête de restitution de l'effet suspensif dont le Conseil d'Etat proposa le rejet le 26 juin 2020.

Le 10 juillet 2020, il contesta la recevabilité du recours en proposant subsidiairement de le rejeter.

Le 24 juillet 2020, la recourante fit valoir des remarques complémentaires. L'autorité attaquée en avança d'autres, datées du 21 juillet 2020, arrivées au greffe le 28 juillet 2020.

Considérant en droit

1. A la p. 2 de ses observations du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat qualifie ses sommations du 8 juin 2020 au Conseil communal de simples préliminaires à d'éventuelles décisions qu'il pourrait prendre plus tard. De telles sommations

seraient tout au plus assimilables à des avertissements, non à des décisions dans l'acception de l'art. 152 LCo, ce qui devrait entraîner l'irrecevabilité du recours.

Il n'y a pas motif de penser que la notion de décision qu'utilise l'art. 152 LCo diffère de celle l'art. 5 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) et de la jurisprudence qu'il codifie, à l'instar des législations fédérales ou cantonales dont il s'inspire. Selon cette jurisprudence, un avertissement ou une mise en demeure sont des décisions s'ils sont de nature à affaiblir la position de leur destinataire dans une procédure future ou s'ils lui imposent une règle de conduite dont la violation aura pour corollaire une limitation de ses droits ou une aggravation de ses obligations (cf., avec les citations, p. ex. Felix Uhlmann, in Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, N 102 ad art. 5 ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 341 ss ; André Grisel, Traité de droit administratif suisse, vol. II, 1984 Neuchâtel, p. 861 ; voir Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n. 878, p. 320).

La sommation qu'institue l'art. 150 LCo est une mise en demeure dont l'inefficacité habilite le Conseil d'Etat à priver ensuite un Conseil communal et, à travers lui, la collectivité publique qu'il dirige, d'une fraction de ses attributions d'autorité compétente pour les permis de bâtir et la police des constructions (art. 2 al. 1 et 54 al. 1 LC). Cette conséquence est assez lourde pour qu'une pareille sommation soit une décision sujette à recours en vertu de l'art. 152 LCo, indépendamment de la mesure de surveillance ultérieure dont elle pourrait être un préalable.

Le recours de la commune de X_____ satisfait aux autres critères de recevabilité (art. 152 LCo ; art. 78 lit. a, 80 al. 1 lit. b-c, 46 et 48 LPJA).

2. Bien qu'elle soit un épisode d'une procédure de surveillance commencée en 2016, la décision critiquée a été rendue sous l'empire de la LC et de l'OC, en vigueur dès le 1^{er} janvier 2018, et donc applicables à l'examen de sa légalité, solution qu'imposent, sauf exceptions non pertinentes en l'espèce, leurs dispositions transitoires (art. art. T1-1 al. 1 LC ; art. 50 al. 1 OC).
3. Il appert de l'art. 48 OC, édicté au vu de la délégation législative de l'art. 67 al. 2 lit. d LC, que le Conseil d'Etat est en droit d'intervenir en tant qu'autorité de surveillance de la procédure d'autorisation de bâtir et de la police des constructions, en se substituant si nécessaire à l'autorité ordinairement compétente, dès que des intérêts publics sont compromis parce que cette autorité n'est plus en situation d'assumer les tâches que la loi lui confie dans ces domaines

(al. 1), à condition qu'elle n'ait pas réussi à redresser la barre dans un délai convenable qui lui a été fixé pour supprimer cette carence (al. 2) et qui n'est qu'un aspect de la sommation de l'art. 152 LCo.

Quand est en cause un Conseil communal, la surveillance qu'institue l'art. 48 OC s'exerce sur une corporation de droit public autonome. Son but est d'éliminer des irrégularités constatées dans l'utilisation de l'une des compétences essentielles de son autorité exécutive et administrative ordinaire (cf. art. 2 al. 1, 4 al. 1 lit. b, 6 lit. c LCo). Cette surveillance, parfois dénommée répressive, se distingue de la surveillance préventive où l'Etat facilite l'activité officielle des communes en leur procurant des renseignements, des conseils, des avis de droit, des cours afin d'éviter des irrégularités ou d'améliorer l'accomplissement d'importantes tâches publiques (art. 144 al. 2 LCo ; cf. Zbl 2019 p. 211 ss cons. 3.1 et les citations).

4. La requérante se plaint d'une violation de l'art. 19 al. 1 LPJA garantissant aux parties le droit d'être entendues par l'autorité compétente, verbalement ou par écrit, avant que ne soit prise une décision. Le Conseil d'Etat l'aurait privée de ce droit en omettant de l'inviter à s'exprimer avant qu'il ne porte la décision dont recours. Cette formalité était, à son avis, indispensable, car cette décision comportait des sommations. De plus, les ch. 5 et 6 de son dispositif prévoiraient d'ores et déjà des mesures de substitution dans l'hypothèse où les délais des ch. 2 à 4 ne seraient pas tenus, et le deuxième § du ch. 6 lui enjoindrait « de répondre de manière complète et immédiatement à toutes dénonciations de tiers qu'elle enregistrerait, à nouveau sous la commination » de mesures de ce genre (ch. III b N 67 ss du mémoire du 8 juin 2020, p. 15).

L'art. 19 al. 1 LPJA se borne à accorder un droit aux parties. Il n'oblige pas inconditionnellement l'autorité à les interpellier. Il n'exclut pas une utilisation spontanée de ce droit par les intéressés.

La lettre du 15 avril 2020 du président et du secrétaire communal de X_____ discutait le rapport du 26 mars 2020 de Me N_____. Elle souhaitait une décision du Conseil d'Etat, selon les standards de l'art. 29 LPJA et « à échéance rapprochée pour que la commune de X_____ puisse prendre les mesures adéquates pour affiner les mesures mises en œuvre au regard du délai raisonnable vu par l'expert pour les mener à terme. En ce qui concerne, le fond des procédures de modifications/révocation, la commune a bien pris note que tant le Conseil d'Etat que l'expert avaient fourni les « assurances nécessaires » quant à la conformité

de la méthodologie de régularisation présentée au fil des rapports semestriels, ce depuis le 13 novembre 2019. Celle-ci sera donc appliquée aux permis de bâtir viciés sur la période concernée » (p. 5).

Les signataires de cette lettre, qui liait la recourante (art. 97 al. 1 LCo), ne pouvaient ignorer que le rapport du 26 mars 2020 de Me N_____ proposait au Conseil d'Etat d'appliquer l'art. 150 LCo et l'art. 48 OC, de façon que toute l'affaire puisse être réglée au plus tard à la fin de 2020 (let. D ci-dessus).

Partant, la commune de X_____ avait fait valoir, le 15 avril 2020, son droit d'être entendu avant que l'autorité attaquée ne porte sa décision du 27 mai 2020, et le moyen tiré de l'art. 19 al. 1 LPJA est à rejeter.

5. Il repose d'ailleurs sur une lecture inexacte des ch. 5 et 6 du dispositif de la décision du Conseil d'Etat du 27 mai 2020. La recourante en déduit que l'autorité attaquée a déjà pris des mesures de substitution contre elle et qu'elle lui enjoint « de répondre de manière complète et immédiatement à toutes dénonciations de tiers qu'elle enregistrerait, à nouveau sous la commination » de mesures de ce genre ; cet ordre serait contraire à l'art. 153 LCo (ch. III b N 62, 68 ss du mémoire du 8 juin 2020, p. 15).

En réalité, le Conseil d'Etat n'a pas décidé de mesures de substitution le 27 mai 2020 ; il a spécifié qu'il en prendra, le moment venu, si les clauses impératives de sa décision de ce jour-là ne sont pas respectées aux dates qu'elle arrête (ch. 5) ou « si le Conseil d'Etat devait constater, après avoir procédé aux vérifications nécessaires que des décisions illicites auraient été prises par la commune de X_____ » postérieurement à la sommation du 27 avril 2016 (ch. 6).

La recourante perd aussi de vue que le second § du ch. 6 ne l'astreint pas à examiner des dénonciations dont elle serait saisie par des administrés et qu'il n'est comminatoire pour personne. Il se contente de l'inviter à répondre à des dénonciations que des tiers formeraient devant le Conseil d'Etat, contre l'autorité communale de X_____.

Une autre incompréhension se révèle dans le grief de violation de l'art. 153 LCo qui régit ces dénonciations à l'autorité de surveillance, en disant qu'elles peuvent avoir pour cible une administration communale (al. 1), sans imposer quoi que ce soit aux autorités municipales, sûrement pas d'examiner elles-mêmes lesdites dénonciations.

6. La recourante argue de son autonomie (art. 50 al. 1 Cst féd ; art. 69 Cst cant ; art. 2 al. 1 et 6 lit. c LCo) et de la liberté qu'elle lui confère dans les affaires dont l'enjeu est la révocation d'un permis de bâtir illégalement accordé par ses autorités. S'appuyant sur l'art. 32 al. 1 LPJA (« l'autorité peut d'office ou sur demande révoquer une décision viciée »), elle souligne que cette disposition, qui vaut pour tous les domaines du droit et synthétise des réquisits matériels de la révocation, ne prescrit pas de la décider quand ces réquisits se vérifient. La LC et l'OC étant muets là-dessus, la gestion par une autorité communale de l'application de l'art. 32 LPJA si des permis de bâtir illégaux ont été octroyés ne pourrait justifier une intervention de l'autorité de surveillance au titre de l'art. 150 LCo ou de l'art. 48 al. 1 OC, faute d'un acte prescrit impérativement par la loi au sens de celui-là, ou d'une tâche cette autorité communale négligerait au sens de celui-ci, puisqu'on ne pourrait sérieusement reprocher à une municipalité de s'abstenir de prendre des décisions qu'elle est en droit de renoncer à rendre (ch. III b N 74 à 97 de l'acte de recours).
7. Le ch. 3 du dispositif de la décision attaquée somme le Conseil communal d'effectuer un contrôle individuel et systématique de 166 dossiers qu'elle avait déclaré, le 13 mars 2020, avoir retenus en prévision d'une procédure de régularisation, d'intégrer à ce contrôle le point de savoir si ces permis peuvent ou doivent être révoqués et de rendre, à l'issue de ces opérations, des décisions susceptibles de recours. Le nombre de 166 dossiers peut augmenter en fonction du résultat de l'examen deux lots de 148 et 92 dossiers, également mentionner à ce ch. 3.

L'art. 32 LPJA se rapproche d'autres dispositions, tout aussi générales, sur la révocation, dont il a été jugé qu'elles pouvaient, à de multiples conditions et après une soigneuse pesée des intérêts en présence, fonder à elles seules des décisions privant les récipiendaires de permis du droit de s'en prévaloir, p. ex. s'ils les ont obtenu en induisant dolosivement l'autorité à le lui délivrer et même s'ils ont déjà investi de gros montants dans des travaux, voire si l'intérêt public commande la révocation, habituellement moyennant indemnité, de permis obtenus sans dol (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_740/2013 du 6 mai 2015 cons. 7.1; A. Zaugg/P. Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Bd. I, 5. Aufl. 2020, N 6 ss ad art. 43).

En sommant le Conseil communal de décider, pour chacun des permis de construire à contrôler dans les trois lots dont il est question au ch. 3 de sa décision du 27 mai 2020, si cette autorisation doit ou non être révoquée, le Conseil d'Etat

interprète le droit cantonal dans la ligne de cette pratique suisse. Celle-ci contribue mieux au respect de la loi et à la crédibilité de l'autorité que l'opinion de la recourante qui fait de la révocation de permis illégaux en zone à bâtir une option des conseils communaux.

Ce faisant, l'autorité attaquée n'a pas limité illégalement l'autonomie de la commune de X_____, puisque son Conseil communal conserve une appréciable marge de manœuvre quant à l'application de l'art. 32 LPJA lors du contrôle qu'il doit achever jusqu'au 31 décembre 2020 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_740/2013 précité cons. 8.3).

8. A écouter la recourante, son Conseil communal ne pourrait, sans violer la loi, examiner, pour les trois lots de permis de bâtir visés au ch. 3 de la décision du Conseil d'Etat du 27 mai 2020, la question de la révocation de ceux obtenus à la suite de prononcés juridictionnels cantonaux ou fédéraux.

Cette objection relaie un doute exprimé, dans ce contexte, à la p. 58 du rapport du 26 mars 2020 de Me N_____. L'autorité attaquée s'en est distancée dans ce § de la p. 2 d'une lettre qu'il a expédiée le 27 mai 2020 au Conseil communal, parallèlement à sa décision du même jour : « Du point de vue du Conseil d'Etat, il appartient à la commune de X_____ de traiter de l'ensemble des dossiers relevant de sa compétence, que ces derniers aient fait l'objet d'un recours ou non ».

La doctrine et la jurisprudence bernoises adoptent cette solution en interprétant l'art. 43 al. 1 de la loi du 9 juin 1985 de ce canton sur les constructions en relation avec son art. 48 qui, pas plus que l'art. 32 LPJA, ne disent quelle autorité peut révoquer un permis de bâtir confirmé ou accordé par un prononcé sur recours (cf. A. Zaugg/P. Ludwig, op. cit., N 2 ad art. 43).

La commune de X_____ ne respecte pas les règles de motivation de son recours (art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 LPJA) quand elle omet d'expliquer quelles normes aurait enfreintes le Conseil d'Etat en reprenant implicitement cette solution pour combler une lacune analogue du droit positif valaisan.

9. La recourante invoque son obligation d'attendre que le Conseil d'Etat et son expert valident la méthode de traitement des dossiers de régularisation pour justifier le temps écoulé depuis le 13 juin 2018 sans qu'un bon nombre d'entre eux aient encore été décidés. Cette validation n'étant survenue au plus tôt avec le rapport

du 26 mars 2020 de Me N_____, l'autorité attaquée sommerait illégalement la commune de X_____ de terminer au 31 décembre 2020 une tâche retardée par les atermoiements du Conseil d'Etat et/ou du GT. Il y aurait à une violation de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst féd.).

La recourante oublie qu'elle savait, depuis le 27 avril 2016, être sous sommation pour de nombreux manquements dont elle ne nie pas la réalité et qui ont été à l'origine d'une longue procédure de surveillance. Elle savait depuis le 13 juin 2018 qu'elle devait, pour réparer certains de ces manquements, examiner l'éventualité de révoquer des permis de bâtir. Rien ne l'empêchait de conduire des études préparatoires sur les dossiers où ces révocations pouvaient être envisageables, au lieu de les laisser en veilleuse jusqu'à l'approbation d'une méthode de traitement, puis de se plaindre de l'insuffisance du délai imparti le 27 mai 2020, sans essayer d'établir quel serait, à ses yeux, le temps raisonnablement nécessaire, ni quelles démarches elle avait déjà consenties, avant cette date, pour être à la hauteur de ses obligations.

Le grief de mauvaise foi se retourne ainsi contre la recourante qui l'a, du reste, à peine motivé (art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 LPJA).

- 10.** La remarque vaut pour celui d'inégalité de traitement (art. 8 Cst féd.), où la recourante soutient que d'autres communes appliquent mal le droit de l'aménagement du territoire et des constructions, sans que le Conseil d'Etat ait décidé contre elles de mesures de surveillance.

Si cette assertion était exacte, elle ne déboucherait pas sur l'admission des conclusions de la commune de X_____, du moment que celle-ci n'esquisse aucune démonstration de la réalisation, qui ne se présume pas, des autres conditions, restrictives et cumulatives, auxquelles un justiciable peut avoir gain de cause en réclamant l'égalité dans l'illégalité (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_89/2020 du 22 juillet 2020 cons. 4.1 et les citations).

- 11.** Le recours est rejeté en tant qu'il est recevable ; la requête d'effet suspensif (*recte* : de mesures provisionnelles ; cf. art. 152 LCo ; art. 80 al. 1 lit. d, 56 et 28a LPJA) est classée (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).
- 12.** Les frais sont remis à la recourante qui n'a pas droit à des dépens (art. 89 al. 1 et 2, 91 al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté en tant qu'il est recevable. La demande d'effet suspensif, respectivement de mesures provisionnelles, est classée
1. Les frais sont remis à la commune de X_____ à qui les dépens sont refusés.
2. Le présent arrêt est communiqué au Conseil communal de X_____, pour la commune de X_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 26 août 2020