

A1 13 211

**ARRÊT DU 5 JUILLET 2013**

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

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

**en la cause**

**ADMINISTRATION COMMUNALE DE A\_\_\_\_\_**, recourante

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS**, autorité attaquée

(plan d'affectation de la commune de A\_\_\_\_\_, demande de reconsidération)

recours de droit administratif contre la décision du 19 décembre 2012

## Faits

**A.** D'une surface de plus de 67 000 m<sup>2</sup>, la parcelle n° xxx, folio n° xxx, du cadastre de A\_\_\_\_\_ se situe au lieu-dit « B\_\_\_\_\_ », à flanc de montagne entre C\_\_\_\_\_ et D\_\_\_\_\_. Pour l'essentiel comprise dans l'aire forestière, elle comporte un pâturage de quelque 6700 m<sup>2</sup> où a été érigé un ancien mayen.

Dans le cadre de la révision du plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) de la commune, le propriétaire de l'époque demanda que cette parcelle soit rangée en zone mayens, le 15 février 2000, requête que le conseil communal de A\_\_\_\_\_ approuva formellement, le 9 juin suivant. Le conseil général adopta cette nouvelle planification, le 23 octobre 2000, que le Conseil d'Etat approuva, sous réserves, les 6 février 2002 et 25 juin 2003.

**B.** Le 17 août 2010, E\_\_\_\_\_, propriétaire du n° xxx, déposa auprès de l'administration communale une demande d'autorisation de construire pour la rénovation avec démolition du mayen sis sur sa parcelle, demande qui fut publiée au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2010.

A l'examen de cette demande, des divergences ont été constatées quant à l'affectation du n° xxx : pour la commune, il était rangé en zone mayens, tandis que le Service du développement territorial (ci-après : SDT) se référait au PAZ de A\_\_\_\_\_ approuvé en Conseil d'Etat le 25 juin 2003, selon lequel cette parcelle se trouvait formellement en zone inculte et non affectée. La demande d'autorisation de construire fut en définitive traitée par la Commission cantonale des constructions (ci-après : la CCC) qui la refusa, le 2 mars 2011, décision qu'elle confirma le 10 mai suivant et qui entra en force après que E\_\_\_\_\_ ait retiré le recours qu'il avait déposé devant le Conseil d'Etat contre ce prononcé.

Le 17 août 2011, la CCC ordonna au prénommé d'arrêter immédiatement les travaux qu'il avait malgré tout décidé d'entreprendre sur le n° xxx. Au cours de la procédure de remise en état des lieux, eurent lieu de nouveaux échanges de vue quant à l'affectation de cette parcelle, les autorités cantonales intéressées maintenant leur appréciation. En conséquence, la CCC rendit un ordre de remise en état des lieux conforme au droit, le 2 février 2012, impartissant à E\_\_\_\_\_ un délai au 30 septembre suivant pour s'exécuter.

**C.** Le 10 avril 2012, la commune de A\_\_\_\_\_ demanda au Conseil d'Etat de reconsidérer sa décision du 25 juin 2003 approuvant le PAZ et d'intégrer le n° xxx à la zone mayen. Elle justifia cette requête en expliquant que, dans le cadre de la révision du PAZ, le conseil communal avait examiné la situation de cette parcelle et admis son intégration à la zone mayen. Elle signala que le conseil général avait adopté sans amendement le nouveau PAZ, le 23 octobre 2000, les documents de référence incluant le n° xxx dans la zone en question. A la suivre, au cours de la procédure d'approbation par le canton, le SDT avait admis cette affectation mais, pour une raison

inconnue, celle-ci n'avait pas été reportée sur le PAZ approuvé par le Conseil d'Etat en ce qui concernait la parcelle en cause. Selon la commune, cette omission manifeste était certainement due à la multiplicité des lieux-dits qui avait engendré une erreur dans l'indication sur le plan de l'affectation du n° xxx. Il convenait dès lors de rectifier cette erreur, afin que dite affectation concorde avec la volonté souveraine des autorités communales. A l'appui de sa demande, la commune de A\_\_\_\_\_ déposa les copies de plusieurs pièces qui étayaient ses affirmations.

Le Conseil d'Etat rejeta cette demande de reconsidération, le 19 décembre 2012. Il observa que les pièces déposées à l'appui de cette requête l'avaient déjà été ou auraient pu l'être au cours de la procédure d'approbation du PAZ et releva qu'aucune circonstance n'avait été modifiée dans une notable mesure depuis la décision du 25 juin 2003. Partant, les réquisits de l'article 33 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) n'étaient pas remplis, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de reconsidérer la décision précitée.

**D.** Le 4 février 2013, la commune de A\_\_\_\_\_ adressa au Service des affaires intérieures et communales (ci-après : SAIC) un recours contre cette décision qui lui avait été communiquée le 28 décembre 2012. Trois jours plus tard, ce service lui indiqua qu'un tel recours devait être adressé au Tribunal cantonal.

Le 11 février suivant, la commune de A\_\_\_\_\_ conclut céans, principalement à l'annulation de la décision du 19 décembre 2012, à l'inclusion du lieu-dit « B\_\_\_\_\_ » à la zone mayen, à la modification en ce sens de la décision d'approbation du PAZ du 25 juin 2003 et à l'annulation de l'ordre de remise en état des lieux prononcé par la CCC le 26 janvier 2012 ; subsidiairement, elle requit l'annulation de la décision du 19 décembre 2012 et le renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision. Elle fit valoir que l'erreur qu'elle avait relevée au sujet de l'affectation du lieu-dit constituait une modification notable de circonstances ou un fait nouveau qui influençait de manière importante tant la situation des autorités communales que celle du propriétaire de la parcelle précitée. Rendu attentif à l'existence de cette informalité, le Conseil d'Etat aurait dû revoir sa décision d'approbation du PAZ, conformément à l'article 33 LPJA et au principe de la bonne foi. A titre de moyens de preuve, la recourante proposa l'audition des parties et l'édition par le SDT du dossier d'approbation du PAZ. Elle déposa à l'appui de son recours notamment les copies des pièces déjà produites en instance précédente.

Le Conseil d'Etat déposa son dossier, le 6 mars 2013, et proposa de rejeter ce recours, écriture qui fut transmise le 12 mars suivant à la commune de A\_\_\_\_\_, qui laissa échoir sans l'utiliser le délai ouvert pour déposer d'éventuelles observations complémentaires.

## Considérant en droit

**1.** La décision du Conseil d'Etat a été communiquée le 28 décembre 2012 ; la date à laquelle elle a été notifiée à la commune de A\_\_\_\_\_ ne ressort pas du dossier. Quoi qu'il en soit, le délai de recours ne pouvait commencer à courir qu'à partir du 6 janvier 2013 (art. 79a let. c de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Le 4 février suivant, dans le délai légal de trente jours, la commune a déposé un recours devant le SAIC, lequel a décliné sa compétence trois jours plus tard. Lorsque la partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente, le délai est réputé observé (art. 14 al. 1, 46 et 80 al. 1 let. b LPJA). Le recours de la commune ne saurait ainsi être considéré comme tardif, nonobstant sa transmission cénans le 11 février 2013.

**2.1** La commune de A\_\_\_\_\_ prétend qu'en tant que destinataire de la décision contestée, elle est directement atteinte par celle-ci et a un intérêt digne de protection à agir par la voie du recours de droit administratif, se référant aux articles 44 alinéa 1 lettre a et 80 alinéa 1 lettre a LPJA pour fonder sa légitimation.

**2.2** Il est exact que les collectivités de droit public et leurs associations ont qualité pour recourir auprès du Tribunal cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée (art. 156 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes ; LCo – RS/VS 175.1 ; cf. ACDP A1 12 134 du 7 décembre 2012 consid. 1.1 et les réf. cit.). Ce constat ne dispense toutefois pas de vérifier d'office (art. 7 al. 3 LPJA) si la cause tombe dans le champ d'application des exceptions qui rendent irrecevable le recours de droit administratif (art. 75 à 77 LPJA).

**3.1** Aux termes de l'article 75 lettre a LPJA, n'est pas recevable le recours contre les décisions relatives à l'approbation d'actes législatifs et de plans d'affectation. La jurisprudence constante pose à ce sujet que les décisions du Conseil d'Etat approuvant ou refusant d'approuver des plans d'affectation communaux ne peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif cantonal que lorsqu'elles ont trait à des affaires civiles au sens de l'article 6 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101), situation qui justifie l'inapplicabilité de la règle générale de la clause d'exclusion de compétence que prévoit l'article 75 lettre a LPJA. Cette norme conventionnelle ne peut cependant pas être invoquée par les communes lorsque celles-ci agissent exclusivement en qualité de collectivités publiques responsables de l'aménagement de leur territoire. La jurisprudence rappelle aussi que l'article 33 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) n'oblige pas les cantons à instituer, au profit des communes, un contrôle juridictionnel des décisions cantonales censurant leurs actes autonomes dans le domaine de l'aménagement du territoire (cf. RVJ 1998 p. 17 ss consid. 2 et 3 et les références citées ; ACDP A1 07 72 du 22 juin 2007 consid. 3a).

**3.2** Le prononcé rendu par le Conseil d'Etat le 19 décembre 2012 est un refus de reconsidérer sa décision approuvant le PAZ de A\_\_\_\_\_. Or, celle-ci est manifestement fondée sur l'article 38 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1), disposition qui attribue la compétence de censure à l'exécutif cantonal lors de la phase d'approbation du plan d'affectation de zone et du règlement de construction. En vertu de l'exclusion de compétence que prévoit l'article 75 lettre a LPJA, la commune de A\_\_\_\_\_ ne serait pas plus habilitée à user de la voie du recours de droit administratif pour contester le refus de reconsidérer du 19 décembre 2012 que la décision d'origine approuvant le PAZ, sauf à pouvoir se prévaloir de l'article 6 CEDH. Tel n'est pas le cas en l'espèce, la commune agissant bel et bien en qualité de détentrice de la puissance publique et non dans le but de sauvegarder ses intérêts propres que la décision du Conseil d'Etat aurait touchés. Dans son recours de droit administratif, elle ne formule d'ailleurs aucun grief qui lui permettrait d'éviter l'irrecevabilité voulue par le législateur à l'article 75 lettre a LPJA.

**4.1** Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'article 77<sup>bis</sup> LPJA prévoit, dans les causes visées en particulier à l'article 75, que le recours de droit administratif est néanmoins recevable lorsque le droit fédéral exige qu'un tribunal supérieur statue comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral. L'article 86 alinéa 2 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF ; RS 173.110) oblige en effet les cantons à instituer un tribunal comme dernière instance cantonale dans toutes les affaires sujettes au recours en matière de droit public (sur cette question, v. J.-C. Lugon/E. Poltier/T. Tanquerel, Les conséquences de la réforme de la justice fédérale pour les cantons in : F. Bellanger/T. Tanquerel, Les nouveaux recours fédéraux en droit public, p. 110 ss). In casu, il faut donc déterminer si le litige pourrait être déféré au Tribunal fédéral en suivant cette voie de droit. Tel pourrait être le cas au vu de la teneur de l'article 89 alinéa 2 lettre c LTF et dans la mesure où les articles 69 de la Constitution cantonale du 8 mars 1907 (Cst. cant. ; RS/VS 101.1) et 3 alinéa 1 de la loi concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LaLAT ; RS/VS 701.1) reconnaissent aux communes une certaine autonomie en matière d'aménagement local. Sous cet angle, le recours de droit administratif formé césans par la commune de A\_\_\_\_\_ serait recevable en application de l'article 77<sup>bis</sup> LPJA, nonobstant la clause d'exclusion que prévoit l'article 75 lettre a LPJA (J.-C. Lugon/E. Poltier/T. Tanquerel, op. cit., p. 147 ; ACDP A1 13 4 du 19 juin 2013 consid. 1.2).

**4.2** Dans cette hypothèse, il y aurait lieu de constater d'emblée que sont irrecevables les conclusions visant à faire inclure le lieu-dit « B\_\_\_\_\_ » en zone mayen, à faire modifier en ce sens la décision d'approbation du PAZ du 25 juin 2003 et à annuler l'ordre de remise en état des lieux prononcé par la CCC le 26 janvier 2012. En effet, lorsque, comme en l'espèce, l'autorité rejette formellement la demande de reconsidération sans procéder à un réexamen matériel de l'affaire, le recours formé contre ce prononcé ne peut porter que sur le bien-fondé de ce refus (cf. p. ex. ACDP A1 12 150 du 20 décembre 2012 consid. 1.3 et les références citées ; P. Moor/E. Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>e</sup> éd., p. 403 ; J.-C. Lugon, Révocation,

reconsidération, révision, in ZBI 1989, p. 430). La Cour ne peut donc examiner les conclusions précitées, qui relèvent du fond du litige.

**4.3** Pour le reste, le recours serait recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. c et 48 LPJA), de sorte qu'il y aurait lieu d'entrer en matière, sans qu'il ne soit nécessaire de requérir du SDT le dépôt du dossier d'approbation du PAZ ni d'entendre oralement les autorités ou personnes impliquées (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 17 al. 2 LPJA ; RVJ 2009 p. 49, consid. 3b ; ATF 130 II 425 consid. 2.1), eu égard au dépôt par le Conseil d'Etat de son dossier complet et à la nature de l'affaire qui peut être résolue sur la base de considérations de nature procédurale (cf. infra consid. 5.2).

**5.1** Les effets d'une demande de reconsidération sont réglés à l'article 33 LPJA, dont le second alinéa énumère les deux cas dans lesquels l'autorité est tenue de reconsidérer sa décision : lorsque les circonstances ont été modifiées dans une notable mesure depuis la première décision (let. a) et lorsque le requérant invoque des faits ou des moyens de preuve importants dont il ne s'est pas prévalu dans la procédure antérieure, soit qu'il n'était pas en mesure de le faire, soit qu'il n'existait aucun motif pour le faire (let. b). Selon les termes mêmes du texte légal, l'autorité saisie n'est ainsi tenue de revoir sa décision que lorsque les conditions de l'une ou de l'autre de ces hypothèses sont réunies.

**5.2** L'erreur qu'invoque la commune de A\_\_\_\_\_ concerne la délimitation de la zone mayen sur le plan qu'elle a soumis au Conseil d'Etat pour approbation. Si elle avait fait preuve de l'attention commandée par les circonstances, elle aurait dû remarquer cette erreur au moment où ce document a été élaboré, ce qui aurait permis de le rectifier en cours de procédure. Elle aurait aussi pu observer cette informalité immédiatement après que l'exécutif cantonal ait donné son approbation, ce qui lui laissait la possibilité de déposer un recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal sur ce point précis. Partant, on ne saurait assimiler ce motif de reconsidération à un fait que la commune n'était pas en mesure d'invoquer dans la procédure ordinaire d'approbation du PAZ ou de recours de droit administratif (art. 33 al. 2 let. b LPJA). La recourante ne peut pas non plus tabler sur le fait que les services cantonaux consultés ou le Conseil d'Etat n'auraient pas remarqué, sur la base du dossier, que la délimitation de la zone mayen reportée sur le PAZ n'incluait pas le secteur de « B\_\_\_\_\_ » alors que celui-ci figurait pourtant dans la liste des lieux-dits proposés pour cette affectation. Une éventuelle inadvertance commise en particulier par l'autorité précédente aurait en effet pu être signalée dans le cadre de la procédure ordinaire de recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal (pour un cas similaire, cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1007/2011 du 12 mars 2012 consid. 4.4).

Par ailleurs, la modification notable de circonstances à laquelle l'article 33 alinéa 2 lettre a LPJA fait référence est celle survenue depuis la première décision. Or, le motif qu'allègue la commune de A\_\_\_\_\_ existait au moment où cette décision a été prise ; il ne constitue pas une modification notable de circonstances.

**5.3** La recourante n'a pas fondé sa demande de reconsidération sur d'autres motifs, en particulier pas sur la production de pièces inédites. Dans ces circonstances, la Cour ne peut que confirmer la décision du Conseil d'Etat qui rejette sans autre ladite demande.

**6.1** Attendu ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**6.2** Les frais de justice sont remis en application de la règle que prévoit l'article 89 alinéa 4 LPJA.

### **Prononce**

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. Le présent arrêt est communiqué à la commune de A\_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 5 juillet 2013.