

## *Constructions - ATC (Cour de droit public) du 28 février 2014 – A1 13 346*

### **Notification irrégulière d'une décision : délai pour déposer une demande d'effet suspensif en procédure de recours administratif**

- Recevabilité d'un recours de droit administratif interjeté contre une décision incidente (art. 5 al. 2, 41 al. 1 et 2, 42 let. e, 72 et 77 let. a LPJA ; consid. 1).
- Portée d'une décision notifiée de manière irrégulière (consid. 2).
- Légalité du délai de dix jours fixé pour déposer une demande d'effet suspensif en procédure de recours administratif dans le domaine du droit public des constructions (art. 25 al. 1 LAT, art. 46 al. 3 LC ; consid. 3).

### **Mangelhafte Eröffnung einer Verfügung : Frist zum Einreichen des Gesuchs um aufschiebende Wirkung im Verwaltungsbeschwerdeverfahren**

- Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Zwischenverfügung (Art. 5 Abs. 2, 41 Abs. 1 und 2, 42 lit. e, 72 und 77 lit. a VVRG; E. 1).
- Folgen einer mangelhaft eröffneten Verfügung (E. 2).
- Rechtmässigkeit der 10-tägigen Frist zum Einreichen des Gesuchs um aufschiebende Wirkung in einem Verwaltungsbeschwerdeverfahren in einer baurechtlichen Angelegenheit (Art. 25 Abs. 1 RPG, Art. 46 Abs. 3 BauG; E. 3).

## **Considérants (extraits)**

**1.1** Le prononcé déclarant irrecevable ou rejetant une requête d'effet suspensif ou de mesures provisionnelles est une décision incidente susceptible de recours de droit administratif qui ne peut en principe être attaquée que conjointement avec la décision finale, à moins de causer au justiciable concerné un préjudice irréparable, hypothèse dans laquelle un tel prononcé est susceptible d'un recours séparé (art. 72 et 77 let. a, 5 al. 2, 41 al. 1 et 2 et 42 let. e de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Selon la jurisprudence, il y a préjudice irréparable dès que le recourant a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate d'une décision incidente, cet intérêt pouvant être uniquement économique, mais ne devant pas tenir exclusivement à un souci d'éviter une prolongation de la procédure et les frais qu'elle entraîne (J.-C. Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, in RDAF 1989 p. 242 ; ATF 133 IV 139 consid. 4). Ce préjudice doit résulter de

la décision incidente en cause, envisagée pour elle-même, et consiste, généralement, dans le désavantage que subirait le recourant s'il devait attendre que soit rendue la décision finale pour recourir contre cette décision incidente (cf. RVJ 1999 p. 31 ss ; ACDP A1 11 290 du 22 mars 2012 consid. F et les exemples cités, A2 11 18 du 23 février 2011, A2 09 38 du 17 avril 2009 p. 5).

**1.2** Dans le cas particulier, le recourant voudrait faire suspendre l'exécution des travaux [...], cet aménagement pouvant être achevé d'ici à ce que le Conseil d'Etat se prononce matériellement sur la régularité du permis de bâtir accordé par la commune de A\_\_\_\_\_ à B\_\_\_\_\_. La décision incidente refusant d'accorder l'effet suspensif au recours administratif ou de prononcer des mesures provisionnelles de même portée est de nature à occasionner un préjudice irréparable à X\_\_\_\_\_ et peut donner lieu à un recours séparé (art. 72, 77 let. a LPJA en relation avec les art. 5 al. 2, 41 al. 2 et 42 let. e de cette loi), puisque la procédure au fond pourrait être privée d'objet si l'ouvrage en question était entre-temps achevé.

(...)

**2.1** Le 18 janvier 2013, X\_\_\_\_\_ s'est opposé au projet [...] en agissant par l'intermédiaire de Me Y\_\_\_\_\_, avocat au sein de l'étude Z\_\_\_\_\_ [...]. Au début du mois de mai suivant, la commune de A\_\_\_\_\_ a été informée que ce praticien avait quitté cette étude, laquelle ne représentait plus les intérêts du recourant. Le 23 mai 2013, Me Y\_\_\_\_\_ lui a transmis ses nouvelles coordonnées, ainsi qu'une procuration signée par X\_\_\_\_\_. La décision d'accorder le permis de bâtir [...] a été communiquée au prénommé, le 28 mai 2013, sans l'être à Me Y\_\_\_\_\_ ; la notification est intervenue le 3 juin suivant, au guichet de poste (sur la notion de notification, cf. P. Zen-Ruffinen, Droit administratif – Partie générale et éléments de procédure, n<sup>os</sup> 587 ss ; P. Moor/E. Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>e</sup> éd., p. 352 s. ; B. Bovay, Procédure administrative, p. 273 ss). Le 26 juillet 2013, le mandataire, qui n'était toujours pas au fait de cette décision, demanda à la commune de A\_\_\_\_\_ des nouvelles quant à l'avancement du dossier. Il déposa un recours administratif et une requête d'effet suspensif trois jours plus tard.

**2.2** La notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties. Cela ne signifie cependant pas que l'existence de vices dans la notification doive forcément conduire à l'annu-

lation de la décision en question ; la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité. Il y a donc lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme (arrêt du Tribunal fédéral 9C\_296/2011 du 28 février 2012 consid. 5.1 et les références, en particulier à l'ATF 122 I 97 consid. 3a/aa). Cela signifie notamment qu'une décision, fût-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déférée au juge dans un délai raisonnable (P. Zen-Ruffinen, op. cit., n<sup>os</sup> 616 ss ; P. Moor/E. Poltier, op. cit., p. 354 ss).

Le Tribunal fédéral a précisé dans quel délai une partie est tenue d'attaquer une décision lorsque celle-ci n'est pas notifiée à son représentant – dont l'existence est connue de l'autorité – mais directement en ses mains. Il a jugé que l'intéressé doit, en vertu de son devoir de diligence, se renseigner auprès de son mandataire de la suite donnée à son affaire au plus tard le dernier jour du délai de recours depuis la notification de la décision litigieuse, de sorte qu'il y a lieu de faire courir le délai de recours dès cette date (arrêts du Tribunal fédéral 9C\_85/2011 du 17 janvier 2012 consid. 6.2, 6.3 et 6.8 et 9C\_296/2011 précité consid. 5.1).

**2.3** En l'occurrence, la décision d'accorder le permis de bâtir [...] a été notifiée au recourant le 3 juin 2013. Cette notification était irrégulière, puisque X\_\_\_\_\_ était dûment représenté par Me Y\_\_\_\_\_, à qui toute correspondance devait être expédiée pour le compte de son client. Les incertitudes que mentionne la commune de A\_\_\_\_\_ quant au maintien de ce mandat de représentation et aux coordonnées de cet avocat ont été éclaircies par celui-ci dans sa lettre du 23 mai 2013, soit quelques jours avant l'envoi de la décision communale. L'autorité aurait donc pu et dû en tenir compte. Conformément à la jurisprudence susmentionnée, le constat de cette irrégularité ne conduit pas à annuler la décision en cause, à moins que l'erreur de notification n'entraîne un préjudice pour le recourant qui aurait agi en tout point de manière conforme à la bonne foi.

En vertu de ce principe, X\_\_\_\_\_ devait réagir dans un délai raisonnable à la communication de la décision communale qui rejetait

notamment son opposition au projet de construction de B\_\_\_\_\_. Le détail de la notification figurant en page 6 de cette décision ne pouvait pas lui laisser penser que celle-ci avait été également communiquée à Me Y\_\_\_\_\_, ce qui devait l'inciter à prendre rapidement langue avec son mandataire, afin de discuter d'une éventuelle poursuite de la procédure par le dépôt d'un recours administratif devant le Conseil d'Etat. En tout état de cause, il devait s'attendre à avoir un entretien à brève échéance avec son mandataire sur la suite à donner à ce dossier. La réaction attendue de X\_\_\_\_\_ devait être d'autant plus rapide que la décision communale mentionnait expressément le délai de dix jours pour le dépôt d'une demande d'effet suspensif. La moindre des précautions aurait donc été de contacter Me Y\_\_\_\_\_ dans ce délai, soit jusqu'au 13 juin 2013, afin de se renseigner sur la suite à donner à ce dossier, du moins sous l'angle particulier de l'effet suspensif. La demande de renseignement que cet avocat a adressée, le 26 juillet 2013, à la commune de A\_\_\_\_\_ montre que X\_\_\_\_\_ n'avait, jusqu'alors, pas contacté son mandataire à cette fin. A cet égard, il peut être reproché au prénommé de ne pas avoir fait preuve de la diligence requise par les circonstances, de sorte qu'il doit se laisser opposer les effets de la notification, même irrégulière, de la décision communale. La date du 13 juin 2013 doit ainsi être retenue comme celle à partir de laquelle le délai pour déposer une demande d'effet suspensif (art. 46 al. 3 LC) commence à courir. Celle qui a été déposée devant l'autorité précédente le 29 juillet 2013 est, partant, tardive et a été à juste titre déclarée irrecevable. A noter que même en faisant partir ce délai de dix jours depuis le 3 juillet 2013, soit à l'échéance d'une période de trente jours après la notification irrégulière, la demande d'effet suspensif déposée près d'un mois plus tard demeure tardive.

**3.1** Le recourant prétend que ce délai de dix jours pour déposer une demande d'effet suspensif n'est pas conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire, en particulier à l'article 33 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) qui concrétise la protection juridique et le droit d'être entendu des particuliers dans ce domaine.

**3.2** L'arrêt fédéral sur lequel s'appuie le recourant (arrêt 1C\_383/2008 du 21 janvier 2009, publié sous ATF 135 II 78) concernait une construction hors de la zone à bâtir, nécessitant une autorisation dérogatoire au sens des articles 24 ss LAT susceptible de porter

atteinte à des biens protégés par la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451). L'article 12 de cette loi conférait un droit de recours aux organisations reconnues et aux communes et l'article 12b alinéa 1 LPN réglait la question de leur participation aux phases antérieures de la procédure, notamment celle de l'opposition, prévoyant la durée de la mise à l'enquête publique à trente jours, en règle générale. L'étude des travaux préparatoires de cette loi conduisit le Tribunal fédéral à interpréter cette disposition comme interdisant les délais cantonaux, respectivement de mise à l'enquête publique et d'opposition, inférieurs à vingt jours ; dans sa version alors en vigueur, l'article 41 alinéa 1 LC qui fixait le délai d'opposition à dix jours à compter de la publication dans le B. O. était dès lors contraire au droit fédéral. Pour des raisons d'égalité de traitement, il convenait de ne pas réserver cette solution aux organisations reconnues et aux communes, mais de l'étendre à tout autre opposant concerné par une procédure soumise à l'article 12b LPN.

**3.3** Force est de remarquer d'emblée qu'il revient avant tout aux cantons de fixer les modalités de la procédure d'autorisation de construire (art. 25 al. 1 LAT ; A. Ruch, Commentaire LAT, n<sup>os</sup> 1, 4 et 5 ad art. 25), le droit fédéral n'instituant en particulier aucune règle impérative quant à la question de l'effet suspensif des voies de droit. En faisant référence à la jurisprudence précitée, X\_\_\_\_\_ soulève en réalité une problématique qui ne concerne pas le dépôt d'une demande d'effet suspensif en procédure de recours dans le domaine du droit public des constructions, dont on peut comprendre qu'elle soit soumise à un délai plus court afin d'accélérer la procédure, de combattre les effets indésirables de recours chicaniers et de permettre éventuellement aux parties d'aboutir à un accord évitant le dépôt d'un recours sur le fond (cf. BSGC novembre 1995 p. 1420 ss ; BSGC juin 2003 p. 314). In casu, la procédure n'est au surplus pas soumise aux dispositions de la LPN : on ne voit en effet pas sur la base de quelle disposition de cette loi pourraient être fondés une opposition ou un recours contre ce projet situé en zone à bâtir et ne portant pas atteinte à des biens protégés par cette législation. Partant, l'invocation de l'article 33 LAT et de la jurisprudence afférente ne met nullement en évidence l'illégalité du délai de dix jours fixé par le droit cantonal autonome pour déposer une demande d'effet suspensif en procédure de recours dans le domaine du droit public des constructions.