

Aménagement du territoire - ATC (Cour de droit public) du 28 mai 2019 – A1 18 195

Recours en déni de justice dans le cadre d'une procédure de mise en zone réservée

- Règlement des frais et dépens en cas de recours devenu sans objet (consid. 1.3).
- Notion de retard injustifié (art. 29 Cst. ; consid. 2).
- Procédure de traitement des oppositions à une zone réservée ; compétences respectives de l'autorité communale et du Conseil d'Etat (art. 19 LcAT ; consid. 3).
- Déni de justice commis par la commune qui, en dépit de ses promesses, ne traite pas l'opposition pas plus qu'elle ne la transmet au Conseil d'Etat pour décision (consid. 4 et 5).
- Compétence du Tribunal pour connaître du recours pour déni de justice dans ce contexte (art. 34 LPJA ; consid. 7.1).

Rechtsverweigerungsbeschwerde im Rahmen eines Verfahrens bezüglich einer Planungszone

- Règlement des frais et dépens en cas de recours devenu sans objet (E. 1.3).
- Notion de retard injustifié (Art. 29 BV; E. 2).
- Procédure de traitement des oppositions à une zone réservée ; compétences respectives de l'autorité communale et du Conseil d'Etat (Art. 19 kRPG; E. 3).
- Déni de justice commis par la commune qui, en dépit de ses promesses, ne traite pas l'opposition pas plus qu'elle ne la transmet au Conseil d'Etat pour décision (E. 4 et 5).
- Compétence du Tribunal pour connaître du recours pour déni de justice dans ce contexte (Art. 34 VVRG; E. 7.1).

Considérants (extraits)

1.1 X. et consorts ont formé un recours pour déni de justice « consécutif au refus de statuer de la commune de A. [...] sur l'opposition formée [...] contre la zone réservée ».

1.2 La décision de la municipalité de A. publiée au Bulletin officiel (B.O.), consistant à retirer purement et simplement, avec effet immédiat, les zones réservées instaurées par l'ancienne commune de B., rend sans objet le recours pour déni de justice formé par X. et consorts pour non-traitement de leur opposition du 21 décembre

2016. La présente cause doit être en conséquence rayée du rôle, ce que les parties au litige s'accordent à reconnaître justement.

1.3 Il reste à régler le sort des frais et dépens de la procédure du recours pour déni de justice (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6 ; cf. p. ex. ACDP A1 16 288 du 17 mars 2017 consid. 1). Ce point doit être décidé sur la base d'une appréciation sommaire des chances de succès qu'aurait eu le recours pour déni de justice si ses conclusions avaient été examinées (p. ex. ACDP A1 15 79 du 12 mai 2017 consid. 5.2, A1 13 314 du 29 janvier 2014 p. 2).

2. L'article 29 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) consacre notamment le principe de la célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable ou lorsqu'elle refuse de statuer sur une demande ou ne le fait que partiellement (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 8C_697/2018 du 15 novembre 2018 consid. 3 et les références). Qu'une telle demande soit présentée hors délai, qu'elle ne revête pas les formes prescrites, qu'elle s'adresse à un organe incompétent ou qu'elle apparaisse d'emblée mal fondée ne signifie pas qu'elle peut rester sans réponse (Stéphane Grodecki/Romain Jordan, Code annoté de procédure administrative genevoise, Berne 2017, n° 84 *ad* art. 4 ; André Grisel, Traité de droit administratif vol. I, Neuchâtel 1984, p. 369). Doivent notamment être pris en compte, pour apprécier le caractère raisonnable du délai, le type de procédure, le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement des parties et celui de l'autorité (ATF 135 I 265 consid. 4.4, ATF 130 I 312 consid. 5.1), étant rappelé que cette dernière ne peut invoquer une organisation déficiente ou une surcharge structurelle pour justifier la lenteur de la procédure (*ibidem* consid. 5.2). Enfin, pour pouvoir se plaindre avec succès d'un retard injustifié, la partie recourante doit être vainement intervenue auprès de l'autorité pour que celle-ci statue à bref délai (ATF 126 V 244 consid. 2d).

3. La compétence d'instaurer des zones réservées ressortit au conseil municipal (art. 19 al. 1 et 2 de la loi du 23 janvier 1987 concernant

l'application de la LAT – LcAT ; RS/VS 701.1). En vertu de l'article 19 alinéa 3 LcAT, la création d'une zone réservée doit être mise à l'enquête publique. Cette publication ouvre un délai d'opposition de trente jours. Selon l'article 19 alinéa 4 LcAT, le Conseil d'Etat statue comme unique instance cantonale sur les oppositions « non liquidées ».

4. En l'espèce, X. et consorts se sont vus confirmer, par lettre du 8 février 2017, que « [leur] opposition sera traitée, dans les meilleurs délais, par la nouvelle commune de A. ». Le 30 mars 2017, à la suite d'un courrier de leur avocat, cette collectivité publique leur a en substance indiqué qu'elle analysait actuellement les zones réservées adoptées par l'ancienne commune de B. Les opposants sont restés sans nouvelles de l'autorité communale durant près d'une année. Le 6 février 2018, ils se sont derechef adressés à elle en lui indiquant clairement qu'ils « attend[ai]ent, maintenant une prise de position [de sa part] sur la zone réservée ». Le 8 février 2018, la commune de A. leur a répondu qu'elle allait traiter cette correspondance « dans les meilleurs délais ». Les opposants, qui pouvaient alors légitimement inférer des courriers susmentionnés l'engagement de cette collectivité publique de prendre rapidement position sur leur opposition, sont demeurés dans l'expectative sept mois supplémentaires, soit jusqu'en août 2018, moment où ils ont recouru pour déni de justice. Cela étant, en l'espace de plus d'une année et demi, la commune de A. n'a, en dépit de ses promesses, aucunement traité l'opposition pas plus qu'elle ne l'a transmise au Conseil d'Etat pour décision. Cette attitude est constitutive d'un déni de justice.

5.1 (...) La commune de A. ne peut non plus utilement exciper, en l'occurrence, de la nécessité de procéder à « une analyse globale de la planification de l'entier de la nouvelle commune » y compris sous l'angle des zones réservées. Il importe de garder à l'esprit que les zones réservées entrent en force dès leur publication au B.O. (art. 19 al. 1 LcAT) et que, dès la publication, « rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement des [futurs] plans [d'affectation] », ce qui s'apparente à une interdiction générale et temporaire de bâtir. En outre, les zones réservées litigieuses avaient une durée de validité de deux ans (cf. art. 19 al. 2 LcAT dans sa teneur en vigueur jusqu'au 15 avril 2019). Dans ces conditions, il n'est pas concevable qu'une autorité communale indique à l'administré prendre position sur son opposition aux zones réservées mais s'en abstienne durant quasiment toute la période de validité de ces zones, sans non plus trans-

mette, dans ce même laps de temps, le dossier au Conseil d'Etat pour qu'il statue sur l'opposition.

5.2 Le Tribunal ne peut non plus suivre la commune de A. quand elle affirme que « si [les recourants] considéraient que la procédure sur opposition à l'autorisation de construire était trop lente, ils devaient relancer en ce sens le Conseil d'Etat, cas échéant ouvrir action pour déni de justice contre le Conseil d'Etat, et non pas contre elle ». Dans les circonstances d'espèce, cette objection se heurte clairement au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.) qui doit présider aux relations entre organes de l'Etat et particuliers. En effet, la commune de A. a toujours laissé entendre à X. et consorts qu'elle allait « traiter » leur opposition, leur donnant ainsi à croire à la possibilité de trouver un accord et de liquider cette opposition sans que le Conseil d'Etat n'ait à la trancher formellement (art. 19 al. 4 LcAT). Aussi est-elle malvenue de soutenir qu'il aurait fallu que les opposants ouvrent une procédure en déni de justice à l'encontre l'exécutif cantonal. Il importe de rappeler qu'une demande appelant décision – ce qui est à l'évidence le cas d'une opposition – ne peut, sous peine de déni de justice, rester sans réponse, indépendamment du fait que cette requête ait été adressée à une autorité n'ayant (prétendument) pas la compétence de la traiter. Partant, si la commune de A. entendait finalement ne pas se saisir de l'opposition de X. et consorts, en vue de la régler, voire estimait ne pas devoir le faire – ce qui est douteux dans la mesure où l'article 19 alinéa 4 LcAT charge le Conseil d'Etat de trancher les oppositions non liquidées –, il lui appartenait alors de le faire clairement savoir aux intéressés et de transmettre spontanément le dossier à l'exécutif cantonal plutôt que de laisser les opposants attendre, en vain, une prise de position de sa part. Autrement dit, la commune de A. ne saurait tirer parti du flou qu'elle a elle-même entretenu.

7.1 En définitive, le recours pour déni de justice doit être classé et la cause A1 18 195 rayée du rôle (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA). Sous l'angle du sort des frais et dépens, il y a lieu d'admettre que ce recours aurait eu de bonnes chances de succès sur le fond s'il avait dû être tranché par la Cour de céans, à qui l'affaire a été transmise à juste titre comme objet de sa compétence. En effet, l'article 34 alinéa 1 LPJA confie le jugement d'un recours pour déni de justice ou retard injustifié à l'autorité ordinaire de recours. Cette règle vaut pour le recours de droit administratif parce que l'article 72 LPJA renvoie à l'article 5 LPJA, dont l'alinéa 4 se réfère à l'article 34 de cette loi. Il

s'ensuit que la Cour de droit public est autorité ordinaire de recours (au sens de l'article 34 alinéa 1 LPJA) dès lors qu'il n'existe pas une autre voie ordinaire (au sens de l'article 74 LPJA) devant une autorité à qui la partie pourrait s'adresser pour exercer les droits que lui confère l'article 34 LPJA. C'est le cas ici, étant donné que le Conseil d'Etat n'est pas autorité de recours ordinaire dans le contentieux des zones réservées, où il statue sur des oppositions non liquidées (art. 19 al. 4 LcAT), la commune intervenant, pour sa part, dans une phase préalable de liquidation des oppositions, indissociable du processus global (cf. par analogie Markus Müller/Peter Bieri *in* : Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, VwVG, 2^e éd. 2019, n° 11 *ad* art. 46a PA et les références aux arrêts du Tribunal administratif fédéral A-363/2010 du 1^{er} mars 2010 et A-75/2009 du 16 avril 2009). Partant, le Conseil d'Etat peut ici – tout comme la commune – être la cible d'un recours pour déni de justice ou retard injustifié, mais non juge d'un tel recours.