



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

RÉPONSE AU POSTULAT (MOTION TRANSFORMÉE EN POSTULAT AU STADE DU DÉVELOPPEMENT)

Auteur	Groupe PLR, par les députés Philippe Nantermod et Stéphanie Favre
Objet	Pour supprimer les recours au Conseil d'Etat contre les décisions communales
Date	12.06.2014
Numéro	1.0085

Pour mémoire, cette motion a été transformée en postulat et acceptée (par 60 voix contre 43 et 4 abstentions) lors de son développement.

Les auteurs du postulat demandent de modifier le droit cantonal et de supprimer l'instance de recours du Conseil d'Etat contre les décisions communales. Ainsi, les décisions des communes pourraient faire l'objet d'un recours directement au Tribunal cantonal, et non plus auprès du Conseil d'Etat; le Tribunal interviendrait comme unique instance de recours au niveau cantonal. Les auteurs du postulat justifient cette proposition par le souci d'améliorer l'efficacité des procédures et de réduire les frais des administrés.

A titre préliminaire, rappelons que le 12 septembre 2013 le Grand Conseil a refusé au stade du développement, par 90 voix contre 31, une motion demandant la suppression d'une instance de recours en droit des constructions. La présente motion va encore plus loin.

Sur le principe, il est possible de prévoir une seule instance de recours en matière administrative, au niveau cantonal, celle-ci devant être un tribunal avec un plein pouvoir de cognition. Le Conseil d'Etat est toutefois convaincu qu'une modification du système actuel doit être examinée de manière globale, sérieuse et approfondie. Il note enfin que les auteurs du postulat ne motivent pas leur proposition en critiquant la qualité juridique des décisions du Conseil d'Etat.

En matière de recours contre les décisions communales, le Conseil d'Etat joue le **rôle de filtre** pour le Tribunal cantonal. Il permet dans une large mesure de ne pas surcharger le Tribunal avec des affaires mineures¹. A cet égard, notons qu'environ 25 % des décisions du Conseil d'Etat contre des décisions communales font l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. Trois décisions du Conseil d'Etat sur quatre entrent donc en force, faute de recours. Or, les frais de décision pour une décision du Conseil d'Etat sont moins élevés que ceux pour un arrêt du Tribunal cantonal (la procédure devant le Conseil d'Etat est moins onéreuse qu'une procédure judiciaire); pour ces personnes, la motion ne réduirait pas les frais mais les augmenterait (ce d'autant plus que si un particulier peut former lui-même un recours au Conseil d'Etat – une telle manière de faire n'est pas exceptionnelle – il devra se faire assister d'un avocat pour un recours au Tribunal cantonal, ce qui a un coût). Enfin, le Tribunal cantonal admet environ 20 % des recours déposés contre des décisions du Conseil d'Etat dans des affaires communales. Au final, environ 95 % des décisions du Conseil d'Etat entrent en force; ce chiffre n'est-il pas la preuve de l'efficacité de la procédure devant le Conseil d'Etat ?

La suppression du recours au Conseil d'Etat contre les décisions communales va provoquer une augmentation des causes déférées au Tribunal cantonal. S'il est difficile de faire des pronostics, on peut estimer que les dossiers à traiter par la Cour de droit public du Tribunal pourraient être doublés.

¹ Dans son rapport 2002, en rapport avec les affaires de droit pénal administratif dont il est autorisé de recours de première instance, le Tribunal cantonal se pose la question de savoir s'il « doit être saisi directement des cas d'amendes prononcées sur le plan communal concernant, par exemple, l'emploi de sacs à ordures non estampillés ou l'incinération non autorisée de déchets végétaux en provenance des jardins ». La question mérite effectivement d'être posée et peut-être élargie aux cas bagatelles des communes (p. ex. aménagement d'un four à pizza, création d'un vélux, taxe d'utilisation d'un montant modique, etc.).

Cette **surcharge de travail** nécessitera un renforcement des effectifs de la Cour de droit public du Tribunal, ce qui aura un coût. L'examen de la situation dans les cantons qui connaissent une seule instance de recours en matière administrative – le Tribunal cantonal – est instructive : dans le canton de Fribourg, la section administrative du Tribunal cantonal compte huit juges et plusieurs cours; dans le canton de Vaud, la Cour de droit administratif et public compte 13 juges et se compose de trois cours distinctes (Cour de droit administratif et public I, II et III). En Valais, la Cour de droit public du Tribunal cantonal compte trois juges. La proposition provoquera donc un **transfert des coûts au Tribunal cantonal**, étant relevé que le pouvoir judiciaire est plus onéreux que l'administration cantonale.

Un autre élément doit être souligné. Les autorités communales sont composées de miliciens et ne bénéficient pas toutes d'un juriste et de spécialistes (architecte, ingénieur, urbaniste, etc.). C'est notamment le cas des communes de taille modeste. Il arrive donc que, dans des affaires complexes, les décisions ou dossiers communaux soient sommaires ou incomplets ou insuffisamment traités. En cas de recours au Conseil d'Etat, l'organe d'instruction évite tout formalisme excessif, il peut demander les compléments nécessaires (p. ex. expertise, rapport, plan, calcul de densité, etc.) aux services cantonaux compétents. Le Conseil d'Etat peut aussi réparer les vices formels commis par la commune (p. ex. violation du droit d'être entendu, défaut de motivation de la décision attaquée, etc.), qui découlent de notre système de milice ou d'une administration réduite. La situation sera différente si les décisions communales sont soumises directement au Tribunal cantonal. Dans ce cas, le Tribunal n'agira pas de la sorte; comme jusqu'ici, en cas de vices formels ou de dossier incomplet, cette autorité judiciaire aura tendance à admettre le recours et à renvoyer le dossier à la commune pour nouvelle décision. Les communes seront-elles toujours en mesure de mettre en place une organisation adéquate, de traiter des dossiers complexes et délicats ? Cette nouveauté ne risque-t-elle pas d'être comprise comme un transfert des tâches du canton aux communes ? Est-ce la volonté du Parlement ? Enfin, on peut penser qu'en cas de recours direct au Tribunal cantonal, la proportion de recours admis va augmenter. Avec deux conséquences : 1. pour les autorités communales, du travail supplémentaire et une perte de crédibilité (à moins de recourir de manière systématique à des avocats et à des spécialistes, ce qui a un coût); 2. pour le Tribunal cantonal, l'augmentation des recours admis va avoir un effet incitatif et doper le nombre de recours déposés. Enfin, notons que le recours au Conseil d'Etat facilite la tâche du Tribunal cantonal : d'une part, on l'a dit, cette procédure permet de compléter les dossiers incomplets; d'autre part, l'affaire soumise au Tribunal a déjà fait l'objet d'une décision, c'est-à-dire d'un examen juridique complet (les faits ont été établis, les questions de recevabilité et de fond ont été examinées), ce qui facilite aussi le travail de l'autorité judiciaire.

Le Conseil d'Etat est l'**autorité de surveillance des communes** (cf. art. 55 ch. 2 et 75 al. 1 Cst. cant., voir aussi les dispositions de la législation spéciale : p. ex. les art. 49 LC et 60 OC en matière d'autorisation de construire et de police des constructions). En supprimant le Conseil d'Etat comme autorité de recours, on abandonne un moyen de surveillance du canton sur les communes. Le recours administratif permet en effet au Conseil d'Etat, par son organe d'instruction, de constater si, dans un domaine particulier, une commune applique correctement la loi. En tant qu'autorité de recours, le Conseil d'Etat prend connaissance de cas concrets dans des domaines où il exerce une tâche de surveillance. L'annulation des décisions communales par le Conseil d'Etat, à la suite d'un recours, est un élément de la surveillance du canton sur les communes. En cas de violation grave ou répétée du droit, le Conseil d'Etat peut exiger de la commune qu'elle prenne les mesures correctives nécessaires pour remédier aux irrégularités constatées. Dès lors que le droit cantonal institue le Conseil d'Etat comme autorité de surveillance des communes (p. ex. loi sur les constructions), il paraît logique et opportun qu'il statue sur les recours contre les décisions communales dans ce domaine (où s'exerce sa surveillance).

Le système voulu par les auteurs du postulat devra comporter des **exceptions**. Ainsi, en matière d'aménagement du territoire, la loi prévoit que le Conseil d'Etat approuve ou homologue les plans d'affectations des zones et les règlements de construction approuvés par l'assemblée primaire. Il tombe sous le sens que le Conseil d'Etat devra simultanément traiter les recours liés à cette procédure; les deux procédures ne peuvent pas être dissociées (art. 37 et 38 LcAT). Le Conseil d'Etat

devra donc toujours trancher certains recours; le système du recours direct au Tribunal cantonal devra s'accommoder d'exceptions.

Enfin, on peut se demander si la proposition des auteurs du postulat ne va pas renforcer le pouvoir judiciaire. Cette « judiciarisation accrue » est-elle souhaitable ?

Conséquences sur la bureaucratie :

La suppression du recours au Conseil d'Etat contre les décisions communales peut être comprise comme une réduction de la bureaucratie au sein de l'administration cantonale. Il convient néanmoins d'apprécier les conséquences collatérales de la modification proposée.

Conséquences financières :

La suppression du recours au Conseil d'Etat contre les décisions communales pourrait conduire à la réduction ou à la suppression des postes chargés d'instruire les dossiers et de préparer les projets de décision. Deux précisions toutefois. D'une part, les communes seront davantage mises sous pression pour traiter correctement leurs dossiers, y compris les affaires difficiles ou complexes, de sorte que le conseil et le soutien du canton aux communes devra en principe être renforcé (le canton ne pourra plus s'appuyer sur la récusation – nul ne peut être juge et partie – pour ne pas répondre aux questions des communes liées à des procédures). L'économie de postes pour l'administration n'apparaît donc pas évidente, à tout le moins elle devrait être limitée à quelques unités. D'autre part, l'augmentation des affaires à traiter par le Tribunal cantonal impliquera inévitablement de nouveaux engagements. En définitive, la proposition conduit à un transfert des charges de l'administration cantonale au Tribunal cantonal; au final, elle pourrait engendrer des dépenses supplémentaires pour le canton (une juridiction administrative a un coût moindre que le pouvoir judiciaire).

Conséquence équivalent plein temps (EPT) :

On peut chiffrer à environ 7 EPT le personnel de l'Etat chargé de traiter les recours contre les décisions communales. L'économie de postes engendrée par la réforme doit toutefois être appréciée avec les réserves citées (p. ex. renforcement du soutien aux communes, nouveaux engagements au Tribunal cantonal).

Conséquences RPT :

Sous l'angle des compétences et rapports entre le canton et les communes, le canton sera déchargé de toute tâche juridictionnelle en rapport avec les recours contre les décisions communales. Par contre, les communes devront répondre à de nouvelles exigences compte tenu du recours direct au Tribunal cantonal; elles n'échapperont pas à une réflexion sur l'engagement de personnel qualifié (juristes, spécialistes), éventuellement dans un cadre intercommunal.

Au vu des considérations qui précèdent, il est proposé le refus du postulat.

Sion, le 23 janvier 2015