Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.43/2005 /col

Arrêt du 12 avril 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aeschlimann et Reeb.
Greffière: Mme Revey.

Parties
A._____,
recourant, représenté par Me Henri Carron, avocat,

contre

la société B._____,
intimée, représentée par Me Laurent Nicod, avocat,
Conseil communal de Port-Valais,
1897 Port-Valais, représenté par Me Bernard Delaloye, avocat,
Conseil d'Etat du canton du Valais,
Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, Palais de Justice, avenue Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet
classement du recours administratif contre une décision du Conseil communal de Port-Valais déclarant irrecevable une opposition à un projet de construction,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais du 6 décembre 2004.

Faits:
A.
Le 21 juin 2004, A._____ et la société C._____ ont saisi le Conseil d'Etat du canton du Valais d'un recours contre la décision de la Commune de Port-Valais octroyant à la société B._____ l'autorisation de construire un ensemble résidentiel et touristique dit "X._____".
Peu après, soit le 16 juillet 2004, A._____, C._____ et B._____ ont signé une convention réglant leur litige consécutif à l'autorisation communale en cause ainsi qu'au recours administratif subséquent du 21 juin 2004 (ci-après: convention de base). Les modalités de l'accord figuraient à ses art. 2, 3, 4, 5 et 7. A l'art. 6, A._____ et C._____ s'engageaient à retirer leur recours, tandis que B._____ déclarait prendre à sa charge les éventuels frais du Conseil d'Etat ainsi qu'une indemnité de 20'000 fr. en faveur de C._____, l'"'indemnisation pour M. A._____ [étant]réglée selon modalités séparées."
Le même jour, les administrateurs de B._____, agissant tant en leur propre nom qu'à celui de leur société, ont en outre signé une reconnaissance de dette de 500'000 fr. au bénéfice de A._____, "à titre de dédommagement et indemnité forfaitaire, pour diverses prestations passées et pour le retrait du recours déposé le 21 juin 2004 [...]."
A la même date encore, A._____ et C._____ ont signé une déclaration de retrait du recours, laquelle a été transmise au Service valaisan des affaires intérieures en tant qu'organe d'instruction du recours.
B.

Le 28 juillet 2004, A._____ a exposé au Service cantonal précité que la déclaration de retrait du recours du 16 juillet 2004 avait été "signée dans le cadre d'un accord global, qui est aujourd'hui remis en cause par les promoteurs du projet X._____." Ceux-ci ayant "invalidé les accords intervenus le 16 juillet 2004", la déclaration de retrait était en conséquence de nul effet. Partant, A._____ indiquait maintenir le recours en ce qui le concernait.
Par décision du 16 août 2004, le Conseil d'Etat a classé l'affaire "par suite du retrait du recours", au vu de la déclaration en ce sens du 16 juillet 2004.
A._____ a déféré cette décision de classement devant le Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal), aux fins d'obtenir son annulation et le renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision après complément d'instruction. Reprochant d'abord à cette autorité d'avoir omis de statuer sur le moyen tiré de la déclaration d'invalidation du retrait de recours, il soutenait ensuite avoir à bon droit procédé à cette invalidation.
Le Tribunal cantonal a rejeté le recours par arrêt du 6 décembre 2004. En s'abstenant d'examiner la portée de la déclaration d'invalidation du retrait, le Conseil d'Etat avait certes violé le droit de l'intéressé à une décision motivée. Ce vice se trouvait toutefois réparé par le Tribunal cantonal lui-même, celui-ci étant habilité à se prononcer sur le grief omis. Sur le fond, le Tribunal cantonal a retenu que, par la seule convention de base dont nul n'avait contesté la validité, les parties avaient entièrement disposé du litige soumis au Conseil d'Etat. Ni la déclaration de retrait du recours ni la reconnaissance de dette n'avaient de portée propre à cet égard, de sorte que leur validité pouvait demeurer indécise. Aussi le Conseil d'Etat avait-il eu raison de classer la procédure.
C.
Agissant le 24 janvier 2005 par la voie du recours de droit public, A._____ requiert le Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 6 décembre 2004. Il dénonce une violation arbitraire des dispositions cantonales sur la compétence des autorités de recours (art. 9 Cst.), ainsi qu'une violation du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).
L'intimée conclut au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Le Tribunal cantonal et la Commune de Port-Valais ont renoncé à formuler des observations.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Déposé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public et qui touche le recourant dans ses intérêts juridiquement protégés, le présent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.
2.
A titre principal, le recourant soutient que le procédé adopté par l'autorité intimée, consistant à réformer le prononcé attaqué au lieu de l'annuler puis de renvoyer la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision, équivaut à statuer sur un recours directement dirigé contre l'autorité de première instance (recours dit "direct" ou "omissio medio"). Ce faisant, le Tribunal cantonal aurait violé de manière insoutenable les dispositions de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LJPA/VS) instaurant deux instances de recours successives.
Ce grief doit être écarté. Le Conseil d'Etat a formellement été saisi comme juridiction de recours à l'encontre de la décision de la Commune de Port-Valais; il a régulièrement statué et seul son prononcé, à l'exclusion de celui de première instance, a fait l'objet du recours ensuite adressé à l'autorité intimée. Le vice entachant sa décision, soit l'absence d'examen de la validité de la déclaration de retrait du recours, ne saurait être assimilé à un refus de statuer: même insuffisamment motivée, la décision a bien été prise. A noter encore que l'autorité intimée n'était pas liée par les conclusions du recourant tendant exclusivement au renvoi de l'affaire, car les art. 60 et 80 lettre e LJPA/VS l'autorisent soit à statuer elle-même sur le fond, soit à renvoyer le dossier avec des instructions obligatoires à l'autorité inférieure pour nouvelle décision.
3.
Subsidiairement, le recourant conteste que l'autorité intimée fût légitimée à réparer elle-même la violation du droit d'être entendu commise par le Conseil d'Etat.
3.1 Selon la jurisprudence, le Tribunal fédéral admet à certaines conditions la possibilité de réparer après coup une violation du droit d'être entendu, en particulier lorsque la décision entachée est couverte par une nouvelle décision qu'une autorité supérieure - jouissant d'un pouvoir d'examen au moins aussi étendu - a prononcée

après avoir donné à la partie lésée la possibilité d'exercer effectivement son droit d'être entendu (ATF 126 I 68 consid. 2; 126 V 130 consid. 2b; 124 II 132 consid. 2; 118 Ib 111 consid. 4b; 116 Ia 94 consid. 2). Une telle guérison est cependant exclue en cas de violation particulièrement grave des droits des parties et doit demeurer exceptionnelle (ATF 126 I 68 consid. 2; 126 V 130 consid. 2b; 124 V 180 consid. 4a). Le but de cette mesure n'est pas de permettre à l'autorité administrative de négliger ce droit fondamental qu'est le droit d'être entendu en considérant que le vice commis sera de toute façon guéri au cours d'une éventuelle procédure de recours (RDAT 1998 I 70 273 consid. 3a). Sous l'angle de l'échelonnement de la procédure, la jurisprudence et la doctrine relèvent encore qu'il convient, selon les circonstances, de tenir compte des conséquences d'une telle solution pour la partie que l'on
prive, pour des motifs d'économie de la procédure, de la possibilité de présenter ses moyens successivement à deux autorités (cf. arrêt I 431/02 du 8 novembre 2002 consid. 3.1, publié in: SJ 2003 I p. 317; arrêt 1P.239/1998 du 8 juillet 1998 consid. 3b; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Berne 2000, p. 467; Lorenz Kneubühler, Gehörsverletzung und Heilung, ZBl 99/1998 p. 97 ss, spéc. p. 108; René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Bâle 1996, n. 332 p. 66; plus critique: Hansjörg Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, RSJ 100/2004 p. 377 ss, spéc. p. 381).
3.2 En l'espèce, le recourant tient la décision entreprise pour inapte à guérir les vices imputables au Conseil d'Etat, motif pris que l'autorité intimée ne lui a pas donné la possibilité d'exercer effectivement son droit d'être entendu. A l'appui, le recourant argue que le Tribunal cantonal ne l'a pas autorisé à compléter son mémoire de recours ni à faire valoir de nouveaux moyens en fait et en droit, puis a fondé sa décision sur des motifs inattendus, ne figurant pas sous cette forme dans les écritures échangées.
Il est vrai que l'autorité intimée n'a pas procédé aux diverses mesures évoquées ci-dessus. Toutefois, une violation du droit d'être entendu ne saurait être dénoncée de manière abstraite; encore faut-il que le recourant démontre qu'une juste application de ce droit aurait exercé une incidence sur l'arrêt attaqué. En l'espèce, l'autorité intimée a confirmé le classement entrepris au motif que la convention de base avait, à elle seule, vidé le litige porté devant le Conseil d'Etat, de sorte que la déclaration d'invalidation du retrait du recours n'avait plus de portée. Autrement dit, le Tribunal cantonal a fondé le rejet du recours sur l'idée que la procédure ouverte devant le Conseil d'Etat avait de toute façon perdu son objet, les parties ayant réglé le litige par une transaction extra-judiciaire. Or, le recourant ne démontre pas que les mesures dont il dénonce l'absence auraient été propres à influer sur cette motivation. En effet, il indique certes qu'elles lui auraient permis d'établir l'inobservation par B._____ tant de la reconnaissance de dette que de la convention de base, mais il n'expose pas en quoi ces éléments, fussent-ils avérés, auraient affaibli l'argumentation adoptée par l'autorité intimée. Il est du reste douteux qu'à elles seules, les inexécutions alléguées rendent la convention de base invalide et lui enlèvent sa qualité de transaction extra-judiciaire.
Pour les mêmes motifs, force est de retenir que le recourant échoue à démontrer qu'un renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure aurait pu la conduire à modifier sa décision, i.e. qu'une telle mesure n'aurait pas allongé inutilement la procédure (cf. ATF 121 I 1 consid. 5a/bb p. 11). Par conséquent, il ne saurait être reproché au Tribunal cantonal d'avoir réformé ce prononcé, quand bien même le vice constaté consisterait en une absence totale de motivation sur un moyen signifi-catif (cf. Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 245 et 347, selon lequel une telle déficience constitue un déni de justice formel qui, lorsqu'il est reconnu par l'autorité de recours, oblige celle-ci à renvoyer l'affaire à l'autorité de décision).
Dans ces conditions, l'autorité intimée a réparé d'une manière conforme à la Constitution le vice entachant le prononcé de l'instance inférieure.
4.
Il s'ensuit que le recours doit être rejeté avec suite de frais à la charge du recourant (art. 156 al. 1 OJ). Succombant, le recourant doit supporter un émolument judiciaire (art. 156 al. 1 OJ), ainsi qu'une indemnité de dépens en faveur de l'intimée (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge du recourant.

3.
Le recourant versera à l'intimée une indemnité de 1'500 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et du Conseil communal de Port-Valais, ainsi qu'au Conseil d'Etat et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.
Lausanne, le 12 avril 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: