

BGer 1C 545/2020 vom 30. März 2021

Bundesgericht, 2021-03-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_545_2020

FR: TF 1C 545/2020 du 30 mars 2021

IT: TF 1C 545/2020 del 30 marzo 2021

Regeste

police des constructions; surveillance des communes | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 145 V 380 consid. 1 p. 382; 144 V 280 consid. 1 p. 282).

E. 1.1

La fusion entre les Communes municipales de Bagnes et de Vollèges, intervenue le 1er janvier 2021, a donné lieu à la naissance, à cette date, de la Commune municipale de Val de Bagnes. A teneur du contrat de fusion conclu entre les deux anciennes entités communales, approuvé lors de votations populaires communales, puis par le Grand Conseil du canton du Valais, la Commune de Val de Bagnes a repris tous les droits et obligations des communes fusionnées (cf. art. 12) et est chargée de régler les affaires pendantes de ces dernières (cf. art. 14). Il faut dès lors admettre que la partie recourante dans la présente procédure est désormais la Commune de Val de Bagnes (cf. art. 17 PCF , applicable en vertu du renvoi de l' art. 71 LTF).

E. 1.2

Le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure (art. 90 LTF) ou contre les décisions partielles, soit celles qui statuent sur un objet dont le sort est indépendant de celui qui reste en cause (art. 91 let. a LTF) ou qui mettent fin à la procédure à l'égard d'une partie des consorts (art. 91 let. b LTF). En vertu de l' art. 93 al. 1 LTF , les décisions incidentes notifiées séparément qui ne portent pas sur la compétence ou sur une demande de récusation ne peuvent faire l'objet d'un recours en matière de droit public que si elles peuvent causer un préjudice irréparable (let. a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b).

E. 1.2.1

Aux termes de l' art. 144 LCo , les collectivités de droit public sont placées sous la surveillance du Conseil d'État qui veille à ce qu'elles se régissent et s'administrent conformément à la Constitution et aux lois (al. 1); dans la mesure du possible, l'État procure aux collectivités de droit public des renseignements, des conseils, des avis de droit, des cours dans des domaines importants de l'administration et autres (al. 2). La surveillance des collectivités de droit public est effectuée par le Conseil d'État lui-même, par les instances dirigées par lui ou par la loi (art. 145 al. 1 LCo). L' art. 150 al. 1 LCo dispose que,

lorsqu'une autorité d'une collectivité de droit public néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi, le Conseil d'État, après une sommation au moins, prend les mesures nécessaires ou charge un tiers de l'exécution de cette tâche, à la place et aux frais de la collectivité défaillante.

E. 1.2.2

Dans le canton du Valais, s'agissant des projets de constructions situés à l'intérieur des zones à bâtir (cf. art. 2 al. 1 de la loi valaisanne sur les constructions du 15 décembre 2016 [LC; RS/VS 705.1]), le conseil municipal est l'autorité compétente, tant pour la phase d'instruction de la demande d'autorisation de construire (cf. art. 39 ss LC) que pour statuer sur celle-ci (cf. art. 50 ss LC). La commission cantonale des constructions (CCC) est pour sa part l'autorité compétente pour les projets situés à l'extérieur des zones à bâtir (cf. art. 2 al. 2 LC) et ceux pour lesquels la commune se trouve en situation de conflits d'intérêts (cf. art. 2 al. 3 LC). La police des constructions incombe à l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire (art. 54 al. 1 LC). Dans ce cadre, en vertu de l'art. 46 al. 1 de l'ordonnance cantonale sur les constructions du 22 mars 2017 (OC; RS/VS 705.100), l'autorité compétente a le devoir de veiller à ce que les projets soient exécutés conformément aux dispositions légales et aux conditions et charges posées dans l'autorisation de construire, ceci tant avant le début des travaux (let. a) que pendant leur exécution (let. c) et après leur achèvement (let. d). Le Conseil d'État exerce la haute surveillance en matière de police des constructions par l'intermédiaire du département compétent (art. 54 al. 1 LC). Si les autorités compétentes en matière de police des constructions négligent leurs tâches ou ne sont pas en mesure de les remplir et que des intérêts publics sont de ce fait menacés, le Conseil d'État, en qualité d'autorité de surveillance de la procédure d'autorisation de construire et de la police des constructions, doit se substituer à elles et ordonner les mesures nécessaires (art. 48 al. 1 OC ; cf. également art. 60 al. 4 LC). Dans ce cas, le Conseil d'État impartit aux autorités défaillantes un délai convenable pour l'exécution de leurs tâches (art. 48 al. 2 OC).

E. 1.2.3

En l'occurrence, l'arrêt attaqué confirme la décision du Conseil d'État du 27 mai 2020, par laquelle la recourante a été enjointe, dans des délais déterminés, de rendre compte de ses activités dans le cadre du processus de régularisation entamé en 2016 ainsi que de rendre des décisions en la matière, à défaut de quoi seraient ordonnées les mesures de substitution prévues par les art. 150 LCo et 48 OC. Comme l'indique son intitulé (" Surveillance des communes en matière des constructions [affaires constructions illicites de la Commune de Bagnes]; Sommation [art. 150 LCo et 48 al. 2 OC] "), cette décision du Conseil d'État revêt les traits d'une sommation qui intervient dans le cadre d'une procédure de surveillance menée en vertu des art. 144 ss LCo . En tant que la décision du 27 mai 2020 n'institue pas à ce stade de mesures coercitives à l'égard de la recourante, ni ne précise les contours que prendraient de telles mesures, ni encore ne met d'une autre manière un terme à la procédure de surveillance initiée en 2016, on ne saurait considérer qu'elle constitue une décision finale (art. 90 LTF) ou même partielle (art. 91 LTF). S'agissant d'une décision qui doit dès lors être qualifiée d'incidente, le recours n'est recevable qu'aux conditions des art. 93 al. 1 let. a ou b LTF .

E. 1.3

Un préjudice irréparable au sens de l' art. 93 al. 1 let. a LTF est un dommage de nature juridique qui ne peut pas être réparé ultérieurement par un jugement final ou une autre décision favorable au recourant (ATF 144 IV 90 consid. 1.1.3 p. 95; 140 V 321 consid. 3.6 p. 326 et la référence). En revanche, un dommage de pur fait, comme la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci, n'est pas considéré comme irréparable (ATF 144 III 475 consid. 1.2 p. 479 et les références). La jurisprudence admet qu'il peut résulter un préjudice irréparable pour une commune qui doit se soumettre aux injonctions du Tribunal cantonal: on ne peut pas exiger d'une commune, susceptible d'invoquer son autonomie au sens de l' art. 50 Cst. , de donner suite à une injonction qu'elle considère comme infondée, pour plus tard contester sa propre décision (ATF 133 II 409 consid. 1.2 p. 412; 128 I 3 consid. 1b p. 7 et les références citées; arrêt 1C_128/2019 du 25 août 2020 consid 1.3, destiné à la publication). En vertu de l' art. 42 al. 2 LTF , il incombe au recourant d'alléguer les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir et ceux permettant de démontrer l'existence d'un préjudice irréparable lorsque celui-ci n'est pas d'emblée évident (ATF 141 IV 284 consid. 2.3 p. 287).

E. 1.4

En l'occurrence, la recourante ne remet pas en cause, en tant que tel, le bien-fondé de la procédure de surveillance menée par le Conseil d'État en application des art. 144 ss LCo , ni les mesures que ce dernier l'avait dans ce cadre invité à mettre en oeuvre le 13 juin 2018. Elle conteste en revanche l'injonction qui lui a été signifiée par décision du 27 mai 2020 (cf. ch. 5 du dispositif), confirmée par l'arrêt attaqué, en tant que celle-là porterait sur le devoir de rendre des décisions de révocation relativement à des autorisations de construire qu'elle avait délivrées entre 2012 et 2016 (cf. ch. 3 du dispositif). Elle soutient que cette injonction est propre à lui causer un préjudice irréparable, dès lors qu'elle est de nature à violer son autonomie communale en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, garantie par les art. 50 al. 1 Cst. et 69 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 (Cst./VS; RS 131.232).

E. 1.4.1

Contrairement à ce qui prévaut lorsqu'à la suite de l'admission d'un recours, une cause est renvoyée à l'autorité communale pour qu'elle rende une nouvelle décision dans le sens prescrit par l'autorité de recours, la décision attaquée n'a en l'espèce pas pour effet de restreindre la recourante dans son pouvoir d'appréciation quant aux futures décisions qu'elle est appelée à rendre. La recourante demeure en effet à ce stade libre, sous réserve des exigences du droit supérieur (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 59; 138 I 305 consid. 1.4.3 p. 311), d'exercer ses prérogatives découlant de son autonomie communale. En particulier, il lui est encore loisible de renoncer à révoquer les autorisations en cause si elle devait estimer, au regard de l'art. 32 al. 1 de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA; RS/V.S 172.6), que " des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus " s'y opposent. De même, si la recourante devait considérer que, pour certains dossiers, elle n'est pas compétente pour se prononcer sur une éventuelle révocation compte tenu du pouvoir dévolutif réservé aux autorités de recours qui avaient été saisies dans les dossiers en question, il ne paraît pas qu'elle serait empêchée de renoncer à rendre une décision, en en signifiant éventuellement les raisons dans le rapport final qu'elle est également appelée à établir à l'attention du Conseil d'État (cf. ch. 4 du dispositif de la décision du 27 mai 2020), le ch. 3 du dispositif réservant d'ailleurs expressément le "

respect des exigences procédurales ".

E. 1.4.2

Il est de surcroît rappelé que l'injonction en cause vise essentiellement à accélérer le processus de régularisation entamé en 2016 - processus qui n'est en soi pas contesté par la recourante -, alors que l'expert Baechler avait précisément relevé dans son rapport la nécessité, au vu des intérêts publics en cause, que la recourante " se donne les moyens d'achever au plus vite son opération de rattrapage ", ceci " aux fins de montrer concrètement sa volonté d'en finir avec cette affaire de surveillance " (cf. rapport du 26 mars 2020, ad " Conclusions ", " Appréciation globale ", p. 67). A cet égard, il apparaît que la recourante avait effectivement exprimé, à au moins deux reprises en cours de procédure (13 janvier 2020 et 13 mars 2020), sa volonté " de régler tous les anciens cas jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tard ", ayant renforcé dans cette optique les effectifs de son service des constructions (cf. rapport du 26 mars 2020, p. 18 s.). La recourante ne rend pas vraisemblable dans ce contexte que la sommation l'exposerait à un préjudice irréparable dès lors qu'elle porterait sur des tâches d'une ampleur disproportionnée qu'elle ne serait pas en mesure d'accomplir. On ne voit en effet pas d'emblée que la sommation soit propre à péjorer la situation de la recourante pour la suite de la procédure, que ce soit par exemple en raison de délais insuffisamment longs pour s'exécuter ou d'un manque de ressources nécessaires à cette fin. A tout le moins, si tant est que la recourante ne parviendrait pas à s'exécuter dans les délais impartis, il ne paraît pas exclu qu'elle en obtienne au besoin la prolongation (cf. art. 12 al. 2 LPJA), ni qu'elle développe, le cas échéant, les motifs de son empêchement dans le rapport final qu'elle est invitée à établir (cf. ch. 4 du dispositif de la décision du 27 mai 2020). C'est encore le lieu de préciser que, dans ses déterminations du 21 octobre 2020 au Tribunal fédéral, le Conseil d'État a assuré que les mesures de substitution visées par l'art. 150 LCo feraient encore, le cas échéant, l'objet d'une décision idoine après que la recourante aurait eu l'occasion de se déterminer sur les mesures qui seraient alors concrètement envisagées (cf. déterminations précitées, p. 2), de sorte qu'elle pourrait encore se plaindre, dans ce cadre, du caractère disproportionné de la sommation qui lui a été adressée.

E. 1.4.3

Dans ces circonstances, la recourante ne parvient pas à démontrer que la sommation contenue au chiffre 5 du dispositif de la décision du 27 mai 2020 l'expose en l'état à un préjudice irréparable au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF .

E. 1.5

La recourante se prévaut également d'un préjudice irréparable en lien avec la sommation portant sur le devoir de " se déterminer de manière approfondie et immédiate sur toute nouvelle dénonciation portée à la connaissance du Conseil d'État " (cf. ch. 6 du dispositif de la décision du 27 mai 2020). En tant que la recourante soutient que cette exigence n'a aucune base légale, dès lors que l'art. 153 LCo restreint le droit de plainte aux seules " personnes intéressées ", on ne voit pas qu'elle serait empêchée de faire valoir cette objection dans le cadre du rapport final sus-évoqué ou des déterminations qu'elle est précisément appelée à formuler quant à ces dénonciations. Il doit dès lors également être constaté l'absence de préjudice irréparable à cet égard.

E. 1.6

La requérante ne prétend pas au surplus que la sommation est susceptible de lui causer un dommage irréparable en tant qu'elle porte sur l'établissement de " constats de légalité " (pour les dossiers considérés comme conformes; cf. ch. 2 du dispositif de la décision du 27 mai 2020) et sur le dépôt d'un rapport final (cf. ch. 4 du dispositif).

E. 1.7

Enfin, dans la mesure où la requérante ne remet pas en cause la poursuite de la procédure de surveillance actuellement menée par le Conseil d'État, il ne saurait être entré en matière en application de l' art. 93 al. 1 let. b LTF .

E. 1.8

Les conditions déduites de l' art. 93 al. 1 LTF n'étant pas réunies, le recours est par conséquent irrecevable.

E. 2

Compte tenu de l'effet suspensif ordonné en procédure fédérale, la cause doit être renvoyée au Conseil d'État pour qu'il fixe, le cas échéant, de nouveaux délais à la requérante pour s'exécuter.

E. 3

Conformément à l' art. 66 al. 4 LTF , il n'est pas perçu de frais judiciaires, la requérante ayant agi dans le cadre de ses attributions officielles. Pour le même motif, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à l'intimé (cf. art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.