

VS_GERICHTE A1 22 118 vom 8. Mai 2023

VS Kantonsgericht, 2023-05-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_118

FR: VS_GERICHTE A1 22 118 du 8 mai 2023

IT: VS_GERICHTE A1 22 118 del 8 maggio 2023

Regeste

A1 22 118 ARRÊT DU 8 MAI 2023 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Thomas Brunner, président, Jean-Bernard Fournier et Dr. Thierry Schnyder, juges ; Frédéric Fellay, greffier, en la cause X _____ et Y _____, A _____, recourants, représentés par Maître Stéphane Riand, avocat, 1951 Sion contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, CONSEIL MUNICIPAL DE A _____, A _____, autre autorité (frais d'une exécution par substitution) recours de droit administratif contre la décision du 25 mai 2022

Erwägungen

E. 1.1

Les recourants sont directement touchés par le rejet de leur recours administratif contre la décision communale mettant à leur charge les frais d'exécution par substitution. Ils disposent ainsi de la qualité pour recourir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a de loi du

E. 1.2

Le Tribunal n'examine pas l'affaire sous tous ses aspects, mais s'en tient aux griefs invoqués (RVJ 2017 p. 56 ; ACDP A1 21 10 du 4 août 2021 consid. 1.2) et valablement motivés (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA). Or, comme va le voir ci-après (infra consid. 2 et 3), le recours s'avère, sous cet angle, en grande partie irrecevable faute de répondre aux standards de motivation. 2. 2.1 Il résulte de l'effet dévolutif complet du recours administratif (art. 47 et 60 LPJA) et

- 8 - des règles de motivation précitées que le recourant doit se positionner cénans par rapport aux considérants de la décision du Conseil d'Etat, en expliquant pour quelles raisons les motifs retenus par cette autorité violent le droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1 ; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 804 ; Jean-Claude Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives in : RDAF 1989 p. 246). Un tel lien n'existe pas lorsque le recourant se contente de reprendre mot pour mot la motivation présentée devant le Conseil d'Etat ; le recours est alors inadmissible sous l'angle des règles de motivation (arrêt 1C_15/2020 précité consid. 2 ; RVJ 2022 précitée consid. 1.1). 2.2 En l'espèce, le mémoire du 23 juin 2022 consiste, en grande partie, en une reproduction textuelle du recours administratif. Les critiques prises d'une violation du droit d'être entendu, en lien avec l'absence prétendue d'information préalable sur l'exécution par substitution et l'octroi d'un accès au dossier, notamment aux « facturations » (chiffres 4.1.1 à 4.1.3), se retrouvent intégralement, sous une numération d'ailleurs inchangée, dans le recours administratif. Il en va de même des critiques dénonçant des « illégalités manifestes » et une absence de proportionnalité ainsi que du paragraphe « dommages contestés et

dommages réels » (chiffre 4.2.1 et 4.2.2, 4.3 et 4.4 du mémoire céans, respectivement du recours administratif). Les recourants justifient cette manière de procéder en faisant valoir que le Conseil d'Etat se serait abstenu de traiter les points soulevés devant lui, en violation de leur droit d'être entendus et de l'interdiction du déni de justice. La recevabilité du présent recours dépend ainsi largement du point de savoir si l'autorité précédente a effectivement omis de se prononcer sur les arguments des recourants, ce qu'il convient immédiatement de vérifier. 3. 3.1 Selon la jurisprudence (ATF 142 II 154 consid. 4.2), l'autorité qui ne traite pas un grief relevant de sa compétence, motivé de façon suffisante et pertinent pour l'issue du litige, commet un déni de justice formel proscrit par l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 19 avril 1999 (Cst. ; RS 101). De même, la jurisprudence a déduit du droit d'être entendu de l'art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 142 I 135 consid. 2.1). Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation

- 9 - d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 147 IV 249 consid. 2.4). 3.2 En l'occurrence, après avoir retracé les différentes étapes procédurales du dossier, le Conseil d'Etat a relevé que la commune avait dûment communiqué la date et l'heure de l'exécution d'office dans sa décision du 4 novembre 2020 et que cet ordre d'exécution comportait tous les éléments exigés par l'art. 40 (recte : 60) de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1). Il a jugé que les griefs d'absence d'information sur l'intervention confinaient donc à la témérité. En outre, aucune base légale n'obligeait la commune d'informer les propriétaires concernés des devis des entreprises mandatées pour procéder à l'exécution par substitution, tandis que leurs factures n'étaient, par définition, établies qu'une fois leur intervention terminée. A ce propos, le Conseil d'Etat a jugé que la décision du 1er mars 2021 contenait toutes les facturations justifiant les frais de 10'038 fr. 75 relatifs aux travaux d'exécution par substitution. Pour le reste, les critiques liées à l'absence d'un mandat habilitant la police à intervenir et au caractère disproportionné, selon les recourants, des moyens utilisés, relevaient du droit pénal. Le Conseil d'Etat a finalement indiqué qu'il n'était pas compétent pour se prononcer sur un éventuel dommage financier subi par les recourants, qui étaient ainsi renvoyés à agir devant les tribunaux civils et les autorités pénales. 3.3 Sur cet arrière-plan, force est de constater que, sous réserve d'un point formel abordé au considérant 4 ci-après, l'autorité précédente s'est prononcée sur les différents griefs invoqués par les recourants. De même convient-il d'admettre, eu égard à la teneur de la décision litigieuse, que ces derniers étaient à même de discerner les motifs ayant conduit le Conseil d'Etat à rejeter leur recours et, partant, de porter utilement leur cause céans. Ce constat est décisif sous l'angle des exigences de motivation, étant entendu que le point de savoir si les arguments du Conseil d'Etat sont juridiquement pertinents ne relèvent pas du droit, formel, à obtenir une décision motivée, mais du fond (arrêt du Tribunal fédéral 9C_660/2020 du 20 juillet 2021 consid. 4.2). Dans ces conditions, les recourants ne pouvaient se borner de reproduire, comme ils l'ont fait, des pans entiers de leur recours administratif et s'abstenir d'indiquer en quoi, de leur point de vue, les motifs retenus par le Conseil d'Etat violaient le droit. Partant, le recours, qui argue à tort d'un déni de justice de la part de l'autorité précédente, s'avère pour l'essentiel irrecevable faute de satisfaire aux réquisits de motivation.

- 10 - 4. Une critique émise par les recourants et recopiée dans le mémoire céans (chiffre 4.1.3) paraît avoir été mal comprise par le Conseil d'Etat et de ce fait omise. Il s'agit du grief consistant à reprocher au conseil municipal de A _____ de n'avoir pas communiqué aux recourants, préalablement à sa décision sur les frais, les différentes factures relatives à l'exécution par substitution. Les recourants n'établissent cependant pas que cette autorité aurait été tenue juridiquement de le faire. Quoi qu'il en soit, la procédure de recours administratif aura permis de remédier à ce prétendu manquement (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_80/2017 du 20 avril 2018 consid. 3). En effet, les recourants ont eu la possibilité de discuter des factures en question devant le Conseil d'Etat, qui statue librement en fait et en droit (art. 47 LPJA). 5. A ce stade, il reste à examiner les passages du recours incorporant des critiques spécifiquement dirigées contre le prononcé du Conseil d'Etat.

E. 6

Dans un grief formel soulevé à réitérées reprises (cf. chiffres 4.1.4, 4.5.1 et 4.8.3 du recours), les recourants reprochent au Conseil d'Etat de n'avoir pas donné suite à leurs offres de preuve mentionnées supra sous let. E de l'arrêt.

E. 6.1

Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) comprend notamment le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1). De jurisprudence constante, l'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, se livrant à une appréciation anticipée non critiquable des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1).

E. 6.2.1

Dans le cas particulier, le refus du Conseil d'Etat d'interroger les parties n'apparaît pas critiquable. En effet, la procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'article 29 al. 2 Cst. ou concrétisé par l'article 19 LPJA, ne confère aucun droit absolu à s'exprimer oralement avant qu'une décision soit prise (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; RVJ 2009 p. 46 consid. 3b). Cela étant, dans la mesure où les recourants et l'autorité communale ont eu tout loisir de s'exprimer par écrit, l'on ne voit effectivement pas en quoi il aurait été nécessaire de procéder à leur interrogatoire.

E. 6.2.2

L'autorité précédente a également renoncé à entendre le fils des recourants, les agents de police présents le jour de l'intervention, les organes des entreprises

- 11 - mandatées par la commune ou encore l'ancien président de commune. Ces réquisitions de preuve n'étaient cependant rapprochées d'aucun allégué du recours administratif et, pour l'essentiel, les recourants n'avaient pas autrement expliqué quels étaient les faits précis, pertinents pour l'issue du litige, qu'ils entendaient établir par le biais de ces moyens de preuve. A cet égard, l'on doit constater que, dans l'instance précédente comme céans, les recourants se contentent de mettre en cause, de manière toute générale, la « valeur des travaux exécutés », sans discuter concrètement des différentes factures composant les frais d'exécution d'office mis à leur charge par la commune, ni chercher à

établir que cette dernière aurait excédé l'important pouvoir d'appréciation que la jurisprudence reconnaît à l'autorité qui ordonne des mesures de substitution (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_336/2017 du 31 janvier 2018 consid. 6.2 et les références). Dans ces conditions, le Conseil d'Etat pouvait valablement renoncer à entendre les organes des entreprises mandatées. De même pouvait-il se limiter à constater que la décision attaquée contenait, ce qui est le cas, « toutes les facturations justifiant les frais de Fr. 10'038.75 relatifs aux travaux d'exécution par substitution ». L'on remarquera que, ce faisant, le Conseil d'Etat a manifestement considéré, contrairement à ce que plaident les recourants dans ce contexte (cf. chiffre 4.8.2), qu'il n'y avait aucune raison de s'écarter des factures réunies par la commune. S'agissant de l'audition de l'ancien président de A _____, les recourants n'ont fourni aucun indice laissant sérieusement à penser qu'il aurait « ordonné » à la municipalité de dépêcher la police sur place, pas plus qu'ils n'expliquent ce qu'ils entendent en tirer. En réalité, l'intervention de la police avait été expressément prévue ; le conseil municipal de A _____ l'avait, en effet, dûment annoncée aux recourants dans sa lettre du 4 novembre 2020. Pour le reste, les photographies prises le jour de l'intervention (dossier du CE, p. 50 ss) montrent que les recourants n'avaient de loin pas terminé de remettre en état leur parcelle. Ce constat s'impose nonobstant leurs allégations contraires ou l'opinion de leur fils, dont le témoignage pouvait donc être écarté par appréciation de son utilité. Enfin, les recourants n'indiquent pas en quoi l'exécution par substitution aurait, en-dehors des coûts du service de police (sur ce point cf. infra chiffre 7.2 ci-dessous), pu être moins onéreuse si les agents n'étaient pas intervenus comme ils l'avaient fait. La question de savoir si leurs agissements étaient légaux apparaît dès lors sans influence sur l'issue du litige (cf. dans ce sens arrêt du Tribunal fédéral 1P.517/1999 du 7 novembre 2000 consid. 3c in fine et infra consid. 7.2). L'édition du dossier de la police était, pour les mêmes motifs, superflue, étant au demeurant relevé que les rapports d'intervention figurent aux actes de la cause.

- 12 -

E. 6.3

Il résulte de ce qui précède que l'affaire pouvait être valablement tranchée par le Conseil d'Etat au vu dossier. Les critiques des recourants tirées d'une violation du droit à la preuve doivent être en conséquence écartées. Pour les motifs exposés ci-dessus et ceux figurant dans les considérants de l'arrêt, le Tribunal renonce lui aussi à administrer les différents moyens de preuve que les recourants réitèrent céans (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

E. 7

Les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir estimé que certains de leurs griefs n'avaient pas à être analysés du fait qu'ils revêtaient un caractère pénal. A les entendre, la « question pénale » devait cependant être analysée à titre préjudiciel, « sachant qu'une réponse positive aboutirait à l'illégalité des travaux exécutés et, partant, à l'annulation de la décision ». Dans cet ordre d'idées, ils suggèrent, sans toutefois prendre de conclusion formelle en ce sens, de suspendre la procédure administrative jusqu'à droit connu sur le sort de la procédure pénale.

E. 7.1

La décision attaquée, délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible du litige (p. ex. ACDP A1 21 114 du 27 octobre 2022 consid. 1.2.1 ; Benoît Bovay, Procédure

administrative, 2e éd. 2015, p. 554). En application de ce principe, la contestation que le justiciable peut soumettre au Tribunal doit se rapporter aux questions examinées par l'autorité précédente ou qui auraient dû l'être (ibidem). Ici, le prononcé attaqué a confirmé une décision communale arrêtant, en application de l'art. 60 al. 3 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1 ; cf. ég. art. 38 al. 1 let. a in fine LPJA), les frais de l'exécution de substitution et les mettant à la charge des recourants. L'étendue de ces frais constitue, à ce stade de la procédure, l'objet principal de la contestation (Thomas Gächter/Philipp Egli in : VwVG Kommentar, 2e éd. 2019, n. 19 ad art. 41 PA ; Magdalena Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, thèse Zurich 1999, p. 235).

E. 7.2

En l'occurrence, les recourants n'expliquent pas en quoi le caractère à leur sens critiquable des agissements de la police intercommunale pourrait concrètement influencer l'ampleur des travaux de remise en état de leur parcelle, respectivement les frais correspondant à ces travaux. Comme déjà relevé, seuls les coûts spécifiques de l'intervention policière pourraient, de ce point de vue, prêter à discussion dans l'hypothèse où celle-ci devait se révéler, sous certains aspects, illégale. Les recourants ne prennent cependant pas la peine de critiquer la facture de la police décomptant l'engagement de quatre agents le jour en question (dossier du CE, p. 21). Ils ne prétendent ainsi pas ni ne cherchent a fortiori à établir que, pour assurer le bon déroulement des travaux d'exécution par substitution, un tel déploiement était, dans le

- 13 - cas particulier, excessif ou inutile. Sur ce point, il importe de rappeler que l'ordre, la sécurité, la salubrité publics relèvent, en soi, des tâches dévolues à la police communale (cf. art. 73 al. 2 de la loi sur la police cantonale du 11 novembre 2016 [LPol ; RS/VS 550.1]) et que, sur le principe, les frais de police engagés pour mener à bien une intervention d'office incombent aux intéressés (Thomas Gächter/Philipp Egli, op. cit., n. 19 ad art. 41 PA ; Christine Ackermann Schwenderer, Die klassische Ersatz- vornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, thèse Zurich 2000, p. 96 et les références). Cela étant, eu égard à la résistance que les recourants avaient manifestée par le passé, l'utilité d'une présence policière ne saurait être, en l'espèce, sérieusement contestée. Ces considérants dissuadent de considérer que la « question pénale » que soulèvent les recourants nécessiterait d'être tranchée à titre préjudiciel. Dès lors, il se justifie également de rejeter la demande de suspension de procédure qu'ils évoquent au sein de leur recours.

E. 8.1

Au vu de ce qui précède et eu égard à la teneur de la facture établie par la police intercommunale, l'objection des recourants selon laquelle il conviendrait de « reconnaître la fausseté de la solidarité des frais encourus, puisque l'épouse n'avait pas été conduite au commissariat et n'avait donc pas participé directement ou indirectement à l'impossibilité d'accéder à la propriété sans faire appel à la police », ne peut non plus pas être retenue.

E. 8.2

En revanche, l'on relèvera, d'office, que les recourants ne sauraient être valablement astreints à supporter de manière solidaire les frais d'exécution en l'absence de base légale instituant cette solidarité (cf. Tobias Jaag/Reto Häggi Furrer in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2e éd. 2016, n. 22 ad art. 41 et les références). Cela étant, hormis sur la question des coûts d'intervention de la police, vidée ci-dessus, les recourants

n'avancent pas d'éléments commandant de répartir autrement que par moitié chacun les frais de l'exécution par substitution. L'on ne discerne non plus pas, à l'examen du dossier, de circonstances justifiant d'imputer une part plus importante de ces frais à l'un des conjoints en particulier, étant rappelé que ces derniers sont copropriétaires du terrain pour moitié chacun. Partant, il convient de réformer la décision attaquée en ce sens que chacun des époux XY _____ supportera une part de 5'019 fr. 35 des frais d'exécution.

E. 9

La conclusion tendant à l'octroi d'une indemnité de 23'862 fr. au titre d'une destruction alléguée du matériel évacué n'est pas à trancher dans le cadre de la présente procédure, ainsi que l'a jugé, avec raison, le Conseil d'Etat. La compétence pour statuer sur des

- 14 - prétentions financières en réparation du dommage allégué par les recourants ressortit, en effet, aux tribunaux ordinaires (art. 4 ss et 19 de la loi du 10 mai 1978 sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents [LRCPA ; RS/VS 170.1]). Il s'agit, partant, d'un procès à intenter devant le juge civil (RVJ 2003 p. 123). Pour le reste, dans la mesure où les recourants entendaient contester les modalités de l'exécution par substitution, leurs critiques devraient être écartées. Au vu de l'état de délabrement du matériel évacué qui appert des photographies figurant au dossier (dossier du CE, p. 42 à 47, 52 à 58), l'on ne voit en effet pas qu'une autre solution que celle d'évacuer le matériel auprès d'une entreprise de récupération/démolition pût entrer en ligne de compte (dans ce sens cf. JAB 1977 p. 133 consid. 5). Au surplus, du moment qu'elle a ménagé aux recourants la possibilité de venir récupérer le matériel évacué, en prolongeant d'ailleurs le délai imparti aux recourants à cet effet, l'on ne saurait reprocher à la commune d'avoir agi de manière disproportionnée. Cela étant, le grief « destruction du matériel et fixation du dommage » invoqué sous chiffres 4.15 et 4.16 du mémoire tombe à faux, au même titre que les redites figurant sous le chiffre 4.4.

E. 10.1

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable et avec la précision indiquée au considérant 8.2 ci-dessus (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

E. 10.2

Les frais de justice, fixés à 1500 fr. eu égard notamment aux principes de couverture des frais et de l'équivalence des prestations, sont mis solidairement à la charge des recourants, qui succombent (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]). Les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Il n'est non plus pas alloué de dépens à la municipalité de A _____, qui n'est pas représentée par un avocat et qui n'a, au demeurant, pas invoqué de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant les dépens aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75).

- 15 -