

Procédure de consultation – Avant-projet de révision partielle de la loi sur les constructions et de l'ordonnance sur les constructions

Explications

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

Au 20^{ème} siècle, plusieurs actes législatifs ont réglé le domaine du droit des constructions.

En 1944, le Conseil d'Etat a adopté une ordonnance concernant la protection des sites et des localités prescrivant qu'aucune construction, aucune réfection de nature à modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, ni aucune démolition ne pourrait s'effectuer sans autorisation de la commission cantonale des constructions (article premier de l'ordonnance). L'article 4 prévoyait d'autre part que toute infraction à l'ordonnance serait punie d'une amende de fr. 10.-- à fr. 3'000.-- à prononcer par le Département de l'instruction publique sur préavis de la CCC et que le Département en question avait le droit de faire arrêter les travaux en cours, et de faire démolir les constructions exécutées contrairement aux conditions de la CCC.

Cette ordonnance du 28 avril 1944 a été remplacée par celle du 13 janvier 1967 sur l'organisation et les attributions de la commission cantonale des constructions (OCCC) elle-même remplacée par l'ordonnance du 5 janvier 1983 sur les constructions (OC).

Enfin, en application de l'article 41 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, le Grand Conseil a adopté le 31 janvier 1992 le décret sur la procédure d'autorisation de construire (DAC) dont il a limité la validité à 4 ans en invitant le Conseil d'Etat à lui présenter dans ce délai un projet de loi sur les constructions.

Cette loi (LC) a été adoptée le 8 février 1996 et son ordonnance d'exécution (OC) le 2 octobre 1996. Toutes deux sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997 (RS/VS 705.1 et 705.100).

Les diverses modifications législatives successives ont tenu compte de l'entrée en vigueur de lois nouvelles, de la doctrine et de l'évolution de la jurisprudence.

Toutefois, le Conseil d'Etat a constaté que la situation du point de vue de la police des constructions n'était pas satisfaisante. Il a donc décidé en séance du 28 août 1998 de désigner le professeur Jean-Baptiste Zufferey en qualité d'expert chargé de proposer des solutions tendant à assurer de manière fiable

la police des constructions à l'extérieur de la zone à bâtir en application des dispositions légales en vigueur. Par décisions des 18 avril et 17 mai 2000, le Conseil d'Etat a constitué un groupe de travail chargé d'examiner le rapport de l'expert et de formuler des solutions pragmatiques et intégrées au système valaisan en matière d'autorisation de construire et de police des constructions.

De plus, il convient de souligner que des parlementaires sont intervenus pour demander que le droit cantonal des constructions soit enfin respecté afin d'effacer l'image négative du Valais donnée par les constructions et installations illicites. Le gouvernement a répondu qu'il mettrait de l'ordre dans ce domaine.

Le groupe de travail a procédé à une analyse approfondie du rapport du professeur Zufferey d'avril 2000. Ses propositions qui, après évaluation, ont conduit à l'abandon de certaines pistes vont parfois plus loin que celles de l'expert. De plus, une consultation interne des services spécialisés a eu lieu. Les remarques et propositions formulées dans le cadre de cette consultation ont été prises en compte dans la mesure du possible.

* * *

II. PROPOSITIONS DE RENFORCEMENT DU DROIT

1. Délimitation des compétences (art. 2 LC)

L'expert est d'avis que la législation matérielle paraît sur de nombreux points adéquate. Il relève la pertinence d'une délimitation claire des compétences et considère que le système (art. 2 LC) doit être conservé.

1.1. Zones de sport et de détente

La délimitation actuelle des compétences (communes à l'intérieur des zones à bâtir, CCC à l'extérieur) n'est pas satisfaisante pour ce qui a trait aux zones de sport et de détente. Un centre sportif dans une localité et une piste de ski en pleine montagne n'ont rien de comparable, la piste ne pouvant à l'évidence pas être considérée comme se trouvant dans une zone à bâtir.

Dans la pratique, les communes transmettent le plus souvent à la CCC les demandes d'autorisation de construire relative à des projets situés dans les zones de sport et de détente éloignés de tout environnement bâti. Toutefois, il convient de clarifier la situation afin d'éviter des inégalités de traitement. La distinction proposée (art. 2 ch. 1 lettre f et ch. 2 lettre f OC) règle la question.

1.2. Les zones de mayens

Ces zones ne sont pas des zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT, mais des zones à caractéristiques spéciales au sens de l'article 18 al. 1 LAT. Et c'est pour cette raison, respectivement en raison de l'article 25 al. 2 LAT, que le Département fédéral de justice et police, le 3 mars 1999, n'a approuvé la fiche du plan directeur A.6/2 qu'avec la réserve suivante : « *les changements d'affectation de bâtiments sis en zone de mayens nécessitent l'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale (art. 25 al. 2 LAT), nonobstant la réglementation cantonale en vigueur* ».

Toutefois, seul le Tribunal fédéral serait habilité, si un jour un recours lui est soumis sur ce point dans un cas concret, à trancher entre la législation cantonale actuellement en vigueur d'une part, et l'opinion de l'actuel Département fédéral de l'intérieur d'autre part. Il convient en outre de rajouter que dans le cadre de l'adoption de la LC, le Grand Conseil a, par un vote très clair, attribué aux communes la compétence pour statuer sur les objets sis dans les zones de mayens.

Le statu quo est donc maintenu.

1.3. Les dépôts agricoles

S'agissant par contre de la compétence attribuée actuellement aux communes pour les projets de dépôts agricoles situés à l'extérieur de la zone à bâtir de moins de 15 m³ sans équipement technique propre à l'habitat et sans isolation thermique, il y a lieu de la supprimer. Ces dépôts deviennent bien souvent locaux à usage multiple telle la résidence secondaire à la légalité douteuse. Les médias ont très récemment commenté de nombreux cas. Plusieurs communes ne maîtrisent plus la situation. La proximité dans laquelle se trouvent les élus communaux et les citoyens complique les choses, raison pour laquelle certaines autorités municipales ont fait appel à l'intervention de la CCC.

Le Conseil d'Etat avait par ailleurs relevé dans le message accompagnant le projet de LC que le fait d'attribuer une telle compétence aux communes était contraire au droit fédéral. Cette appréciation est donc maintenue par la proposition de biffer l'article 2 al. 3 LC.

1.4. Autres modifications de la répartition des compétences (art. 2 al. 2)

- a) Actuellement, la CCC est compétente pour les projets dont la commune est requérante. Il arrive parfois que, sans être requérante, une commune soit partie à un projet. La proposition tendant à rajouter "ou partie" à l'alinéa 2 permet d'éviter que les communes soient juges et parties.

- b) Le traitement des projets soumis à une étude d'impact sur l'environnement est d'ordinaire très complexe. La grande partie du travail incombe aux services cantonaux qui disposent des spécialistes requis et de l'expérience née d'une plus grande pratique. Le principe de coordination doit être respecté le plus tôt possible.

De nombreuses communes ne sont pas équipées pour traiter de telles demandes. Il est préférable d'attribuer à la CCC la compétence pour statuer sur des projets soumis à une étude d'impact.

2. Coordination des procédures (art. 16 LC)

A la suite d'arrêts indiquant clairement les problèmes posés par l'intervention de nombreuses autorités pour le traitement d'une seule requête d'attraction des compétences, le Conseil d'Etat, dans une décision de principe du 12 avril 2000, a posé le principe et stipulé que les mécanismes de coordination qu'elle contient seront observés lors des révisions législatives ultérieures. D'autre part, dans un arrêt du 30 octobre 2000, le Tribunal fédéral a jugé que l'article 16 al. 1 LC est conçu de manière trop étroite étant donné que la notion de décision au sens de l'article 25a al. 1 LAT englobe non seulement les autorisations de construire mais également toutes les autres décisions nécessaires, peu importe qu'elles ne relèvent pas du droit des constructions ou de l'environnement.

Le texte proposé tient compte de la jurisprudence et indique la marche à suivre.

3. Esthétique, sauvegarde du patrimoine naturel et bâti (art. 33 LC)

La sauvegarde de l'esthétique et du patrimoine naturel et bâti ne figure pas clairement dans la législation en vigueur. Il s'agit d'une tâche importante car les constructions sont appelées à marquer durablement leur environnement.

La modification de l'article 33 LC comble une lacune. La question de l'esthétique est également prise en compte aux articles 50 lettre b et 51 al. 1 LC.

4. Objets soumis à autorisation (art. 19 et 20 OC)

- a) Selon le droit en vigueur, les murs, les clôtures, les modifications du sol naturel ne sont subordonnés à autorisation de construire que si leur hauteur, respectivement leur profondeur dépasse 1 m 50.

Ces réalisations ont souvent un impact négatif sur la nature, le paysage et les sites, impact accentué par l'absence d'autres éléments bâtis. Les matériaux utilisés et l'apport de couleurs voyantes accentuent cet aspect indésirable.

La solution consiste à soumettre ces objets à autorisation de construire lorsqu'ils se trouvent à l'extérieur de la zone à bâtir et qu'ils dépassent une certaine ampleur en longueur, hauteur ou profondeur (modification de l'art. 19 al. 1 lettres d et e et al. 2 lettres b et c OC).

- b) S'agissant de la réalisation de constructions mobilières telles que les halles de fête, chapiteaux de cirque etc. hors de la zone à bâtir, elle pourrait parfois porter des atteintes considérables à la nature (destruction de plantes rares par exemple).

Il faut par conséquent soumettre de telles constructions à autorisation. Seules celles prévues en zone à bâtir en sont exemptées (modification de l'art. 20 ch. 4 OC).

5. Registre des autorisations de construire (art. 8 OC)

Le droit actuel (art. 8 OC) prescrit la tenue d'un registre contenant la liste des surfaces utilisées et des transferts d'indice dans la zone à bâtir.

Afin de renforcer les mécanismes de contrôle, il apparaît nécessaire d'introduire un registre supplémentaire contenant les autorisations délivrées en zone et hors zone à bâtir (adjonction d'un 2^{ème} alinéa à l'art. 8 OC).

6. Autorisations ultérieures (art. 24 al. 2 et 31 al. 5 OC)

L'octroi d'autorisations ultérieures (reconstructions, transformations, modifications) est subordonné à la condition que les objets de base ont été réalisés en respectant les procédures d'autorisation de construire (art. 24 al. 2 OC).

D'autre part, une copie des autorisations octroyées antérieurement doit être jointe au dossier (art. 31 al. 5 OC).

Cela signifie que le requérant ne peut faire valoir un droit subjectif à obtenir sans autre une autorisation ultérieure et ce mécanisme permet, en sus de son côté incitatif, un contrôle indirect de la conformité au droit des constructions existantes.

7. La police des constructions

7.1. En cas de recours (art. 46 al. 5 LC)

La police des constructions incombe à l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire (art. 49 al. 1 LC).

La loi ne prévoit pas qui exerce cette tâche lorsqu'un recours est déposé alors que l'on sait que les autorités de recours ne disposent pas de moyens d'interventions propres.

Afin d'éviter que les travaux débutent ou se poursuivent, il est donc logiquement proposé de confier la police des constructions à l'autorité de première instance durant les procédures de recours. Les questions relatives à l'effet suspensif et à d'éventuelles mesures provisionnelles demeurent de la compétence de l'autorité de recours en application des articles 28a et 51 LPJA.

7.2. L'établissement des faits (art. 49 al. 4 LC)

A la possibilité offerte par le droit en vigueur de parcourir les biens-fonds et d'inspecter les bâtiments, les locaux et les installations, l'avant-projet ajoute celle de procéder à des auditions, d'inspecter les chantiers et d'exiger des personnes interpellées des renseignements et des documents.

L'établissement des faits s'en trouve facilité.

7.3. L'information

a) Affichage

Il est proposé que le bénéficiaire de l'autorisation de construire affiche l'attestation de l'autorisation sur le chantier pendant la durée des travaux (art. 49 al. 5 litt. a LC). Le mode d'affichage est précisé dans l'ordonnance (art. 52bis OC nouveau).

b) Obligation d'informer incombant à d'autres personnes

L'article 49 al. 6 LC est également nouveau. Il porte sur l'obligation pour les agents communaux chargés du contrôle des constructions et de la police communale, de même que pour les fonctionnaires désignés par le Conseil d'Etat d'informer la CCC, pour ce qui concerne les objets hors zone, sur tous les travaux exécutés sans autorisation, contrairement à l'autorisation délivrée, ou en violation d'autres dispositions. Les personnes tenues d'informer sont désignées à l'article 58bis OC nouveau.

L'affichage et l'obligation d'informer constituent deux instruments supplémentaires permettant d'améliorer la surveillance et les contrôles par de simples règles de transparence.

8. Les sanctions

Les dispositions relatives à la remise en état des lieux et à la démolition doivent être maintenues. L'efficacité de telles normes dépend toutefois de la rapidité des contrôles et implique une dotation suffisante en personnel. Cette dernière question relève cependant de la procédure budgétaire, non pas législative.

L'article 54 al. 1 LC a été rendu plus concret. La liste des infractions a été précisée et complétée.

Les montants des amendes doivent être augmentés: les amendes prononcées sur la base de l'article 54 alinéa 1 devraient être comprises entre fr. 1'000.-- et fr. 100'000.-- (actuellement entre fr. 100.-- et fr. 50'000.--). Dans les cas graves, l'amende pourrait être portée à fr. 200'000.-- (fr. 100'000.-- actuellement).

Les cas de peu de gravité seraient sanctionnés par des amendes comprises entre fr. 100.-- et fr. 5'000.-- (actuellement fr. 50.-- à fr. 1'000.--).

Il est en outre proposé d'infliger une amende de fr. 10'000.-- au minimum à celui qui poursuivra les travaux ou continuera d'utiliser la construction ou l'installation lorsqu'un ordre d'arrêt des travaux ou une interdiction d'utiliser lui a été signifié (art. 54 al. 3 nouveau).

Les solutions appliquées dans le canton de Genève et au Tessin en matière de sanctions pécuniaires n'ont pas été retenues. Le système des amendes plus élevées prononcées aussi longtemps que l'état illicite subsiste apparaît plus approprié. Un texte modifié en ce sens que l'amende ne sera plus fixée annuellement est proposé (art. 54 al. 4 LC).

* * *

Sion, septembre 2002