



## Rapport

**Destinataire** Conseil d'Etat

**Auteur** Groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes »

**Date** 12 juin 2018

---

### « Autorisations de construire Commune de Bagnes » Point de situation et recommandations à l'adresse du Conseil d'Etat

---

#### TABLE DES MATIERES

1.	Resumé .....	2
2.	Bases légales .....	2
3.	Rappel des faits.....	3
	3.1. Historique de la législation et des homologations .....	3
	3.2. Dénonciations diverses et expertise « Veuthey – Bender ».....	4
	3.3. Rapport « Rouiller ».....	5
4.	Principales mesures prises par le canton à l'adresse de la commune de Bagnes et actions de la commune .....	5
	4.1. Chronologie des demandes du Conseil d'Etat et des mesures prises par la commune.....	5
	4.2. Contrôle sur place des dossiers d'autorisation de construire délivrés par la commune de Bagnes.....	7
	4.2.1. Synthèse des travaux réalisés par le sous-groupe de travail .....	7
	4.2.2. Mandat du groupe de travail.....	8
	4.2.3. Résultats des contrôles, appréciations et recommandations à l'adresse du Conseil d'Etat .....	8
5.	Principales mesures prises par le canton en matière de surveillance et de haute-surveillance des communes.....	15
	5.1. Rapport du Prof. Nuspliger sur la surveillance du canton dans le domaine des constructions .....	15
	5.2. Mesures décidées par le Conseil d'Etat suite au rapport du Prof. Nuspliger .....	16
6.	Conclusions .....	18

## 1. RESUME

Le présent rapport du groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » a pour objectifs, après un bref rappel des faits, de :

- faire le point sur les mesures adoptées par la commune de Bagnes suite à la lettre du Conseil d'Etat du 27 avril 2016 lui demandant de revoir et d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble de la filière du domaine des constructions et d'adopter les mesures de contrôle, de vérification et de régularisation pour rétablir une situation conforme au droit (cf. point 4.1) ;
- formuler des recommandations suite aux contrôles sur place effectués par le sous-groupe de travail constitué par le Conseil d'Etat portant sur la conformité des autorisations de construire délivrées depuis le 27 avril 2016 et sur la conformité des régularisations effectuées par la commune (contrôle par échantillonnage) (cf. points 4.2.3 et 6) ;
- faire le point sur la mise en œuvre des mesures retenues par le Conseil d'Etat suite au rapport du Prof. Kurt Nuspliger portant sur la surveillance et la haute surveillance exercées par le canton sur les communes dans le domaine des constructions au sens large, avec un focus particulier sur le cas de Bagnes (cf. point 5.2) ;
- de proposer au Conseil d'Etat l'adoption de mesures en vue de la réalisation des recommandations formulées par le Prof. Nuspliger qu'il a retenues (cf. point 6).

Ce rapport ne porte pas sur l'organisation du Service des constructions de Bagnes ni sur la thématique des marchés publics.

La synthèse de l'ensemble des mesures proposées au Conseil d'Etat pour adoption figure au point 6.

## 2. BASES LEGALES

Les bases légales pertinentes en matière de surveillance sont notamment les suivantes :

- L'art. 75 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 (Cst. cant.)  
Les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat dans les limites de l'article 69. La loi détermine la nature de cette surveillance, notamment en matière de gestion. Dans la mesure où la constitution et les lois ne prévoient pas expressément le contraire, le pouvoir d'examen du Conseil d'Etat se restreint à la légalité.
- Les articles 144, 145 et 150 de la Loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo)  
Art. 144 Principe général de surveillance  
<sup>1</sup> Les collectivités de droit public sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat qui veille à ce qu'elles se régissent et s'administrent conformément à la Constitution et aux lois.  
<sup>2</sup> Dans la mesure du possible, l'Etat 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.  
  
Art. 145 Organes  
<sup>1</sup> La surveillance des collectivités de droit public est effectuée par le Conseil d'Etat lui-même, par les instances désignées par lui ou par la loi.  
  
Art. 150 Sanctions contre les collectivités  
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'Etat, 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.

- L'art. 54 al. 2 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC) respectivement l'art. 49 al. 2 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 (aLC)  
Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière de police des constructions par l'intermédiaire du département compétent.
- L'art. 48 de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC) respectivement l'art. 60 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (aOC),  
<sup>1</sup> 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'Etat, 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.  
<sup>2</sup> Dans ce cas, le Conseil d'Etat impartit aux autorités défaillantes un délai convenable pour l'exécution de leurs tâches.  
<sup>3</sup> Il a notamment les compétences suivantes:
  - a) il décide, en cas de doute, si un projet est soumis à autorisation de construire;
  - b) il ordonne, si nécessaire, l'arrêt des travaux et le fait respecter;
  - c) il peut demander la collaboration de la police cantonale.
- L'art. 15 de la loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 (LRS)  
Chaque canton désigne une autorité chargée de surveiller l'exécution de la présente loi.
- Décret d'application de la loi fédérale sur les résidences secondaires du 16 décembre 2015  
Le Conseil d'Etat exerce la surveillance sur les autorités communales et cantonales compétentes pour l'exécution de la loi sur les résidences secondaires. Il agit par l'intermédiaire du département respectivement compétent.
- Les articles 24 et 31 de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 16 décembre 1983 (LFAIE) instaurent une obligation d'entraide des autorités dans l'application de la LFAIE ainsi qu'une obligation de dénoncer les infractions constatées.

### 3. RAPPEL DES FAITS

#### 3.1. Historique de la législation et des homologations

01.01.1997	Législation	Entrée en vigueur de la <b>loi sur les constructions</b> , avec délai transitoire d'adaptation de 5 ans pour les communes
16.09.1998	DCE	<b>Homologation</b> du Règlement communal des constructions (RCC) de la commune de Bagnes L'article 90 (surface brute de plancher utile) n'est pas conforme au droit cantonal, mais ne peut être invalidé étant donné le délai transitoire.
01.01.2002	Législation	<b>Echéance du délai transitoire</b> d'adaptation prévu dans la loi sur les constructions
06.02.2002	DCE	Nouvelle <b>homologation</b> du RCC de Bagnes L'article 90 n'est toujours pas conforme au droit cantonal, mais le Conseil d'Etat estime que la commune doit bénéficier d'une certaine marge de manœuvre pour procéder à une « adaptation mineure » de la surface brute de plancher utile, en vertu du principe de l'autonomie communale.

02.04.2012	Arrêt du TF	Arrêt du <b>Tribunal fédéral</b> sur une autorisation de construire délivrée par la commune de Bagnes : primauté du droit cantonal et stricte impossibilité pour une commune de s'en écarter
10.07.2012	Directive	<b>Courrier du SAJMTE à Bagnes</b> sur la non-conformité de son règlement et la primauté du droit supérieur.  Cette directive explique que si les communes utilisent l'instrument de l'indice d'utilisation du sol, elles doivent expressément se référer à la notion du droit cantonal. Elle relève également clairement que, dans cette hypothèse, seule une adaptation des bases légales cantonales pourrait offrir une solution légale à la commune.
Depuis avril 2012	Traitement des recours	<b>Application de la jurisprudence du Tribunal fédéral</b> par le Conseil d'Etat avec rigueur et constance

### 3.2. Dénonciations diverses et expertise « Veuthey – Bender »

21.08.2015	Médiatisation	« <b>Révélation</b> » du dossier par le <b>Nouvelliste</b> et de l'attribution par la commune de Bagnes d'un <b>mandat d'expertise à MM. Veuthey et Bender</b> pour examiner la conformité de certains cas suite à des dénonciations et rumeurs.
12.12.2015	Rapport intermédiaire Veuthey-Bender	Selon le <b>Nouvelliste</b> , Bagnes aurait reçu un <b>rapport intermédiaire des experts Veuthey et Bender</b> démontrant que 90% des dossiers analysés contreviendraient à différentes lois.
16.01-16.05.2016	Cas --	Le <b>Nouvelliste</b> « révèle » en date du 16.01.16 les <b>accusations de -- contre --</b> , propriétaire d'une résidence inscrite comme principale dans les Mayens-de-Bruson, mais qui serait en réalité une résidence secondaire. Le 23.02.2016, la commune transmet le dossier -- au Conseil d'Etat qui lui répond, le 16.04.2016, qu'elle est l'autorité compétente en matière de police des constructions et qu'il lui incombe de veiller à l'utilisation conforme d'une construction autorisée comme résidence principale. Le 16 mai 2016, la commune prononce une interdiction à l'encontre de -- d'utiliser son chalet en l'absence de son locataire.
25.02.2016	Point presse Bagnes	Communication à la presse par la commune de Bagnes des résultats de l'expertise Veuthey-Bender, qui conclut à la non-conformité des 15 dossiers analysés, et <b>promesse de régularisation</b> de la part de la commune.
16.03.2016	Rapport final Veuthey-Bender	Publication par la commune de Bagnes d'une version anonymisée du <b>rapport Veuthey-Bender</b> , suite à sa présentation au Conseil général.  Les 15 dossiers analysés présentent de multiples irrégularités (en particulier liées à la discordance entre l'art. 90 RCCZ et la loi cantonale, surfaces importantes telles que salles de jeux, saunas, cinémas privés, salles de fitness ou spa en sous-sols décomptées du calcul de densité, parfois

même dans une proportion plus importante que prévue dans le RCCZ). Le rapport parle d'un « véritable système mis en place où tout le monde trouvait son compte ». Selon le rapport, la responsabilité primaire incombe à la commune, même s'il est également reproché à l'Etat de ne pas être intervenu.

Le rapport Veuthey-Bender a été transmis, dans sa version intégrale, au Ministère public en date du 22.03.2016.

### 3.3. Rapport « Rouiller »

16.03.2016	Mandat Rouiller	Attribution par la commune d'un <b>mandat d'expertise complémentaire à Claude Rouiller</b>
30.08.2016	Rapport Rouiller	<b>Publication du rapport Rouiller</b> qui conclut à la responsabilité « initiale et primordiale » du canton. A noter par contre que le Prof. Kurt Nuspliger dans son expertise conclut que c'est la commune de Bagnes qui porte la responsabilité principale pour les erreurs commises (cf. point 5.1)

## 4. PRINCIPALES MESURES PRISES PAR LE CANTON A L'ADRESSE DE LA COMMUNE DE BAGNES ET ACTIONS DE LA COMMUNE

### 4.1. Chronologie des demandes du Conseil d'Etat et des mesures prises par la commune

18.03.2016	DCE	Décision de la portée gouvernementale du dossier dès prise de connaissance du rapport Veuthey-Bender <b>Mise en place du groupe de travail interdépartemental</b> composé des chefs de service concernés, avec appui méthodologique de la Chancellerie, et possibilité de solliciter d'autres services ainsi que des expertises externes
23.03.2016	Rencontre et communiqué	<b>Rencontre entre le Conseil d'Etat et la commune de Bagnes</b> sollicitée par le Gouvernement pour obtenir des informations et rappeler à la commune ses devoirs et responsabilités
20.04.2016	DCE	Décision de demander à <b>Bagnes d'informer le Conseil d'Etat sur les mesures prises</b> et encore à prendre pour garantir le respect du droit
21.04.2016	Lettre de Bagnes	Information de Bagnes au Conseil d'Etat du <b>mandat attribué à un expert externe</b> pour le suivi du traitement des dossiers de régularisation et des nouveaux dossiers
27.04.2016	DCE, lettres et communiqué	<b>Lettre du Conseil d'Etat à Bagnes demandant de revoir et améliorer le fonctionnement de l'ensemble de la filière du domaine des constructions</b> en formalisant des processus, de la mise à l'enquête des projets jusqu'à la délivrance du permis d'habiter en passant par les tâches de contrôle (délai au 30.06.16 pour communiquer toutes les décisions prises afin d'assurer une stricte application du

droit / délai au 31.12.16 sous forme de sommation pour la remise d'éléments probants garantissant une application correcte du droit faute de quoi le Conseil d'Etat se verrait contraint de prendre des mesures au sens de l'art. 150 LCo)

**Lettre du Conseil d'Etat à toutes les communes pour leur rappeler leurs devoirs dans le domaine des constructions**

10.05.2016

Lettre de Bagnes au Conseil d'Etat

**Premier point de situation sur les mesures déjà prises :**

- **Stricte application du droit cantonal.** A la suite de la transmission orale du pré-rapport par les experts en décembre 2015, le Conseil communal (CC), réuni en séance le 9 janvier 2016, a décidé d'appliquer sans délai le droit cantonal sur les constructions et d'abandonner la spécificité de l'art. 90 lettre b du RCCZ concernant le calcul des densités constructibles (cf. Arrêt du TF du 2 avril 2012).
- **Délivrance systématique du permis d'habiter.** Comme recommandé par l'expertise, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, toute nouvelle construction terminée fait désormais l'objet d'un permis d'habiter.
- **Renforcement du service des constructions.** Le CC, après avoir pris connaissance du rapport final des experts déposé en mains propres du Président le 15 février 2016 au soir, a décidé, en séance du 23 février :
  - o l'abrogation de la commission des architectes
  - o la réorganisation du service des constructions
  - o la mise au concours du poste de chef de service (architecte communal)
  - o l'engagement de deux collaborateurs supplémentaires.
- **Régularisation des dossiers expertisés et en suspens.** Pour faire suite à la demande expresse que le Conseil d'Etat lui a faite oralement lors de la séance commune du 23 mars, le CC a fait appel aux compétences de deux mandataires externes.
- **Cadre général de la régularisation.** Les 15 dossiers expertisés ont été ou seront régularisés. Les services communaux s'occupent d'ores et déjà d'analyser les dossiers encore ouverts à ce jour (env. 80) pour lesquels la procédure de régularisation est encore à finaliser et/ou une amende à notifier, ceci dans le respect des délais de prescription en vigueur. Le CC a également décidé de contrôler la délivrance des permis d'habiter de la période législative en cours, soit toute construction réalisée après le 1<sup>er</sup> janvier 2013.
- **LFAIE.** Transmission au service juridique du Registre foncier des 6 dossiers sur lesquels les experts avaient un doute quant au respect de la LFAIE.
- **LRS.** Mesures administratives à l'encontre de --

08.06.2016	DCE, lettre et communiqué	Lettre rappelant aux communes l'obligation qui leur est faite de <b>vérifier la conformité des règlements communaux</b> de construction avec les dispositions cantonales et fédérales
24.06.2016	Lettre de Bagnes au Conseil d'Etat	<b>Deuxième point de situation sur les mesures prises selon demande du Conseil d'Etat pour le 30.06.16</b> (décision dès le 09.01.16 d'appliquer sans délai le droit cantonal et d'abandonner la spécificité de l'art. 90 du RCCZ, délivrance systématique de permis d'habiter, renforcement et réorganisation du service des constructions, mandat à deux bureaux pour le soutien dans la régularisation de tous les dossiers, transmission des dossiers LFAIE au SRFG selon sa demande, mesures administratives à l'encontre de --, révision prévue du RCCZ)
23.12.2016	Lettre de Bagnes	<b>Troisième point de situation selon demande du Conseil d'Etat pour le 31.12.16</b> (état des lieux de l'avancement de la régularisation : 127 dossiers à régulariser, 81 déjà effectifs, 46 en cours, amendes notifiées, liste et état des lieux des permis d'habiter)
22.02.2017	DCE	<b>Courrier à Bagnes avec demande d'informations complémentaires sur les régularisations</b> (remises en état des lieux ou autorisations de construire délivrées a posteriori ? affectation des logements concernés en résidence principale ou secondaire ?) Le délai fixé au 31 mars a ensuite été repoussé au 30 avril sur demande de la commune.
27.04.2017	Lettre de Bagnes	Transmission, selon demande du Conseil d'Etat du 22.02.2017, de <b>tableaux récapitulatifs</b> des dossiers en cours de régularisation, des autorisations de construire 2013-2016 ainsi que des permis d'habiter.
30.08.2017	DCE	<b>Constitution d'un sous-groupe de travail en charge du contrôle sur place</b> des dossiers d'autorisations de construire délivrées par la commune de Bagnes depuis le 27.04.2016 et mandat à ce sous-groupe de vérifier, sur la base d'un échantillon, la conformité des autorisations de construire délivrées depuis le 27.04.2016 et de contrôler la conformité des régularisations entreprises pour les dossiers passés (cf. ci-dessous point 4.2)

## 4.2. Contrôle sur place des dossiers d'autorisation de construire délivrés par la commune de Bagnes

### 4.2.1. Synthèse des travaux réalisés par le sous-groupe de travail

Le Conseil d'Etat, par décision du 30 août 2017, a constitué un sous-groupe de travail (ci-après : SGT) en charge du contrôle sur place des dossiers d'autorisations de construire délivrées par la commune de Bagnes depuis le 27 avril 2016. Ce SGT a reçu, par dite décision, le mandat suivant :

- a) de vérifier, sur la base d'un échantillon, la conformité des autorisations de construire délivrées depuis le 27 avril 2016, date du courrier du Conseil d'Etat demandant à la

commune de Bagnes de revoir et d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble de la filière du domaine des constructions ;

- b) de demander à la commune de Bagnes de confirmer l'exhaustivité des listes de dossiers régularisés ou en cours de régularisation transmises au canton le 27 avril 2017 et de procéder à un contrôle de la conformité des régularisations effectuées sur la base d'un échantillon.

#### **4.2.2. Mandat du groupe de travail**

Le 18 mars 2016, le Conseil d'Etat a constitué un groupe de travail interdépartemental chargé d'assurer le suivi et la coordination entre les différents services de l'administration cantonale du dossier des constructions de la commune de Bagnes.

Ce groupe de travail devait procéder dans un premier temps à un état des lieux avant de proposer au Conseil d'Etat les diverses mesures à prendre sur quatre principaux aspects : les éléments relevant de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), ceux ayant trait aux dispositions cantonales sur les constructions, les éventuelles infractions à la loi sur les résidences secondaires (LRS) et enfin les dispositions que le Conseil d'Etat entendait prendre en sa qualité d'autorité de haute surveillance en matière de police des constructions et de surveillance des communes, notamment dans le cadre de l'homologation des règlements communaux.

Sur la base des décisions du Conseil d'Etat du 21 février et 21 mars 2018, il incombait par ailleurs au groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » (ci-après : GT) d'analyser le rapport relatif aux contrôles sur place, d'élaborer des propositions / recommandations à l'adresse du Conseil d'Etat et d'élaborer un projet de réponse à fournir, par le Conseil d'Etat, à la Commission de gestion du Grand Conseil.

#### **4.2.3. Résultats des contrôles, appréciations et recommandations à l'adresse du Conseil d'Etat**

La question essentielle à analyser par le SGT était celle de l'application de l'indice d'utilisation du sol (IUS). Il appartenait au SGT de vérifier par échantillonnage que la pratique illicite de la commune de Bagnes en la matière avait bien cessé après la sommation du Conseil d'Etat du 27.04.2016. Dès lors, les autres critères de contrôle, à savoir les distances, hauteurs et niveaux, n'ont été contrôlés qu'avec retenue.

Il est important de relever que le SGT a procédé à un examen partiel des dossiers sélectionnés selon les critères retenus.

##### **4.2.3.1. Contrôle de l'application de la législation sur les constructions**

###### **DROIT MATERIEL**

###### **A. Constat général du sous-groupe de travail**

*« Le SGT a pu constater, sous certaines réserves (cf. rapport annexé), que la commune de Bagnes avait cessé sa pratique illicite en matière de calcul de l'indice d'utilisation du sol (ci-après IUS) depuis la sommation que lui a adressée le Conseil d'Etat en sa qualité d'autorité de surveillance le 27 avril 2016.*

*Néanmoins, le SGT a pu notamment constater un cas ne respectant pas le calcul de l'IUS. La commune de Bagnes a cependant révoqué, en date du 13 octobre 2016, l'autorisation délivrée.*

*En matière de transfert de densité, il a d'autre part été constaté quelques décisions critiquables sous divers aspects (décision non assortie des charges nécessaires ; transfert de densité en cascade ; etc.).*

*Par ailleurs, quelques problématiques particulières ont été rencontrées en cours d'analyse par le SGT, notamment en ce qui concerne la conformité aux zones touristiques T3 et T4 ou l'application d'un tableau erroné qui était annexé au plan d'affectation des zones. Ces problématiques excèdent cependant le mandat du SGT. » (cf. p.2 du rapport en annexe)*

## **B. Appréciation du groupe de travail**

En matière de calcul de l'IUS, le GT souligne, sous certaines réserves (cf. rapport du SGT en annexe), que la commune de Bagnes a cessé sa pratique illicite, au plus tard après la sommation adressée par le Conseil d'Etat. Cet élément est important parce que c'est lui qui avait déclenché l'affaire dite des constructions illicites de Bagnes. Pour rappel, il était question de l'application de l'art. 90 lit. b RCCZ qui notamment ne comptait pas, à tort, des surfaces telles que sauna, fitness, comme SBPU. Le comportement illicite de la commune de Bagnes était particulièrement grave dans la mesure où cette dernière persistait dans sa pratique, malgré un arrêt récent du Tribunal fédéral tranchant la question dans une affaire la concernant (ATF 1C\_423/2012 du 2 avril 2012) et un courrier du SAJMTE du 10 juillet 2012.

La commune ayant cessé cette pratique, ce changement doit être souligné, ce d'autant que cet élément était sans aucun doute l'objet principal du contrôle opéré par le GT.

Le GT note cependant que le SGT a pu déceler, à l'occasion de ses contrôles, un certain nombre de décisions comportant des irrégularités. La ou les irrégularités constatées ne consistaient pas en la non-prise en compte volontaire de surfaces dans le calcul de l'IUS. Contrairement aux décisions ayant déclenché l'affaire dite des constructions illicites de Bagnes, ces autorisations, certes critiquables, n'ont pas été rendues au mépris de décisions de justice dont la commune elle-même était destinataire. Après analyse du rapport du SGT, le GT estime qu'on ne saurait parler, s'agissant de ces dernières irrégularités, d'une quelconque « pratique » systématique illicite.

Ce préalable posé, le GT relève ce qui suit.

Avec le SGT, le GT constate que deux décisions contrôlées n'avaient pas formellement été assorties de la charge correspondante en matière de transfert de densité. Il note cependant que le projet, en soi, apparaissait autorisable.

Le GT a pu noter également, avec le SGT, que deux décisions comportaient un transfert de densité en chaîne. Or une telle pratique n'était guère admissible sous l'empire de l'ancienne loi sur les constructions. Cette problématique ne devrait cependant plus se poser, dès lors que dans la loi actuelle, la condition de la contiguïté a été supprimée.

Sont également critiquables les transferts de densité opérés depuis la voie publique, constatés à deux reprises.

Le GT a pu noter que des résidences principales avaient été autorisées en zone T3 ou T4, soit des zones destinées aux résidences secondaires. La question de l'admissibilité d'une résidence principale dans une telle zone est difficile à trancher. Les différentes instances judiciaires saisies d'un recours à l'encontre de résidences principales en zone T3 ou T4, n'ont analysé la question que sous l'angle de l'abus de droit dans l'application de la LRS.

Dans tous les cas, cette question doit être analysée au cas par cas et de manière approfondie et il apparaît, en la matière, difficile de retenir, le cas échéant, une violation crasse des dispositions applicables.

Le GT a également pu observer qu'un tableau des zones erroné était annexé au PAZ, et que c'était celui-ci qui était appliqué, par diverses instances (commune, CE, TC) d'ailleurs. Ce tableau ne peut plus être appliqué aujourd'hui, son caractère erroné étant connu de tous. Par ailleurs, la commune doit modifier le règlement publié (tableau) et la version figurant sur son site internet.

### **C. Recommandations du groupe de travail à l'adresse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est invité à

- ordonner à la commune de Bagnes de faire une application stricte des dispositions légales applicables en matière de transfert de densité notamment ; de prendre les mesures nécessaires en lien avec les décisions posant problème sous cet angle ;
- ordonner à la commune de Bagnes de tenir un registre contenant la liste des surfaces utilisées en zone à bâtir (cf. art. 24 al. 1 LC) ;
- exiger de la commune de Bagnes de revoir la formulation des art. 107 et 108 du RCCZ afin de lever toute ambiguïté ;
- ordonner à la commune de Bagnes d'appliquer le tableau des zones homologué et de modifier les versions erronées.

### **PROCEDURE**

#### **A. Constat général du sous-groupe de travail**

*« Sur un plan procédural, l'analyse des dossiers a fait ressortir qu'il n'était pas rare que des décisions soient notifiées après l'écoulement d'un délai passablement long.*

*Par ailleurs, à plusieurs reprises, il a été constaté que le conseil municipal avait renoncé à une nouvelle mise à l'enquête publique lorsqu'il était question de modification de projet. Dans certains cas, il apparaît que la commune aurait pu envisager de mettre à l'enquête publique ladite modification ou, du moins, consulter les tiers concernés. » (cf. p.2 du rapport en annexe)*

#### **B. Appréciation du groupe de travail**

Le GT a pris note des mesures organisationnelles entreprises par la commune de Bagnes pour améliorer le processus aboutissant à la délivrance d'autorisations de construire (engagement de personnel, modification de la structure, externalisation provisoire de certaines activités, ... ; cf. courriers de la commune de Bagnes au Conseil d'Etat des 21.04.2016, 10.05.2016 et 24.06.2016 ; plan du personnel transmis au SGT en date du 24.11.2017).

Le GT a pu constater que la commune avait pris des mesures concrètes d'organisation et de personnel notamment :

- Abrogation de la commission d'architectes
- Réorganisation du service des constructions
- Nomination d'un chef de service (architecte communal)

- Engagement de plusieurs collaborateurs supplémentaires (le document transmis permet de constater une évolution notable dans le nombre de collaborateurs : 01.01.2016 = 5.5 EPT ; 01.01.2017 = 8.5 EPT, 01.11.2017 = 10.4 EPT)
- Mandat à deux mandataires externes pour le soutien dans la régularisation des dossiers.

Il est à relever que parmi les mesures évoquées ci-dessus, l'abrogation de la commission d'architectes, dont la présence avait fortement compromis le processus décisionnel, est essentiel.

Ces mesures devraient permettre de régler cette problématique. Quoi qu'il en soit, la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 ne prévoit plus de *délai de notification* pour les communes.

Quant aux modifications de projet en cours de procédure, le GT rappelle que les dispositions en matière d'enquête publique (ou de consultation des tiers) ont toutes leur importance dès lors qu'elles visent à permettre l'exercice du droit d'être entendu. Bien que l'autorité compétente dispose d'une marge d'appréciation, le traitement de certains dossiers (5 dossiers), à cet égard, apparaît problématique.

### **C. Recommandations du groupe de travail à l'adresse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est invité à

- ordonner à la commune de Bagnes de poursuivre ses efforts permettant un traitement plus rapide des dossiers (en particulier en ce qui concerne les délais de notification);
- exiger de la part de la commune de Bagnes, lorsqu'il est question de modifications de projets, qu'elle soit stricte dans l'application des dispositions traitant de l'enquête publique ou de la consultation des tiers.

## **POLICE DES CONSTRUCTIONS**

### **A. Constat général du sous-groupe de travail**

*« En matière de police des constructions, il a été observé que le conseil communal n'intervenait pas toujours avec la rigueur exigée par les dispositions applicables en la matière (prononciation d'arrêt des travaux ; procédure de remise en état des lieux selon la procédure prévue à cet effet).*

*Quant au traitement accordé par la commune de Bagnes aux autorisations de construire viciées (« anciennes » autorisations de construire dont le calcul de l'IUS n'était pas conforme aux dispositions cantonales), il est discutable. En effet, selon informations obtenues de la part de la commune, cette dernière, se basant sur les conclusions contenues dans le rapport des experts qu'elle a mandatés, n'entendait pas examiner, pour chaque décision viciée rendue dans le passé, si une révocation entraînait en considération. Si ce choix n'a dans la plupart des cas aucune incidence pratique, dans la mesure où les conditions d'une révocation d'autorisation de construire semblent rarement remplies, il n'en demeure pas moins que cette question aurait dû être examinée dans chaque dossier, et ceci de façon approfondie. » (cf. p.2 du rapport en annexe)*

## **B. Appréciation du groupe de travail**

Aux yeux du GT, la commune de Bagnes ne saurait faire l'économie d'un examen des décisions viciées qui ont été rendues par le passé.

Certes, comme le relève le SGT, il est probable qu'un examen desdites décisions n'aurait dans la plupart des cas aucune incidence pratique, au vu des conditions très strictes d'une révocation.

Cependant, la commune de Bagnes ne peut, sans autre examen, se limiter à affirmer que l'ensemble des décisions ne sont pas révocables. Pour rappel, le Conseil d'Etat, par lettre du 27 avril 2016, avait prié la commune de l'informer « *sur les mesures de contrôle, de vérification et de régularisation décidées par les autorités communales, notamment les dénonciations faites et les procédures ouvertes, pour rétablir une situation conforme au droit* ». Le GT rappelle donc qu'il appartient à la commune de Bagnes d'évaluer concrètement, si dans des cas particuliers, une révocation de la décision rendue paraît envisageable, compte tenu des dispositions procédurales applicables (cf. art. 32 LPJA et la jurisprudence y relative), et dans l'affirmative, dans quelle mesure une remise en état des lieux entre en ligne de compte.

Le GT prend note de la liste, que lui avait transmise la commune, de « dossiers régularisés ou en cours de régularisation ». Le GT observe, à la suite du SGT, que si la liste, respectivement les dossiers auxquels elle fait référence, permet de constater que la commune prend des mesures en cas de constructions réalisées sans autorisation ou contrairement à une autorisation, elle n'est pas pertinente sous l'angle d'un rétablissement d'une situation conforme au droit, dans le contexte des constructions illicites de Bagnes. En outre, le GT prend note que la liste transmise par la commune est évolutive et rappelle au besoin que les procédures de police des constructions doivent s'étendre à toute construction réalisée sans autorisation ou contrairement à l'autorisation rendue.

## **C. Recommandations du groupe de travail à l'adresse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est invité à

- ordonner à la commune de Bagnes de faire une application rigoureuse des dispositions légales applicables en matière de police des constructions ;
- exiger de la part de la commune de Bagnes qu'elle procède à un examen des décisions rendues, en remontant jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 avril 2012, pour évaluer dans quelle mesure une révocation de la décision est envisageable et, dans l'affirmative, évaluer si une mise en conformité au droit est exigible ; prise des décisions en conséquence ;
- exiger de la part de la commune de Bagnes qu'elle entreprenne, respectivement poursuive les procédures de police des constructions relatives aux constructions réalisées sans autorisation ou contrairement à l'autorisation (cf. liste des 117 dossiers transmise par la commune ainsi que tout autre dossier comportant des infractions).

## **DROIT PENAL ADMINISTRATIF**

### **A. Constat général du sous-groupe de travail**

*« La commune de Bagnes a parfois exigé le paiement d'une amende préalablement à la levée de l'arrêt des travaux ou à la délivrance d'une autorisation de construire. Cette méthode apparaît problématique dès lors que la procédure de droit des constructions (délivrance d'une autorisation de construire ou levée d'un arrêt des travaux) est une*

*procédure indépendante et qui répond à ses propres exigences. » (cf. p.2 du rapport en annexe)*

#### **B. Appréciation du groupe de travail**

Avec le SGT, le GT estime que cette façon de faire n'est guère tolérable, dans la mesure où la levée d'un arrêt des travaux ou la délivrance d'une autorisation de construire ne peut en aucun cas être conditionnée au paiement d'une amende. De deux choses l'une : soit les conditions de la levée d'arrêt des travaux ou de la délivrance d'une autorisation de construire sont réunies, auquel cas la décision est prise, soit les conditions ne sont pas réunies, et dans ce cas, la décision n'est pas prise.

Le GT note cependant qu'il n'est pas question, en la matière et sur la base du contrôle effectué par le SGT, d'une pratique systématique de la commune de Bagnes.

#### **C. Recommandation du groupe de travail à l'adresse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est invité à

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- exiger de la commune de Bagnes qu'elle applique les dispositions de droit pénal administratif contenues dans la LC et l'OC, en s'en tenant strictement aux processus légaux applicables.</li></ul> |
|--|

### **4.2.3.2. Contrôle de l'application de la législation sur les résidences secondaires**

#### **A. Constat général du sous-groupe de travail**

*« Il est rappelé que le Centre de compétence résidences secondaires (CCR2) avait analysé certains dossiers sous l'angle de la loi sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 (LRS) et de l'ordonnance sur les résidences secondaires du 4 décembre 2015 (ORSec), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.*

*A l'occasion des contrôles, le SGT a, de son côté, constaté que la commune appliquait correctement la LRS. En substance, les décisions sont assorties des conditions/charges requises, et les éventuels agrandissements ne dépassent pas les limites légales. Il est tout de même relevé que dans l'un ou l'autre dossier la commune n'avait, au moment du contrôle, pas encore fait procéder aux inscriptions nécessaires au Registre foncier.*

*Le SGT a par contre constaté, parmi les décisions figurant dans les dossiers contrôlés mais prises avant la sommation du Conseil d'Etat, que la commune de Bagnes avait autorisé des agrandissements entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et 31 décembre 2015, soit durant une période où aucun agrandissement de résidences secondaires n'était admissible.*

*Quant aux dossiers de polices des constructions qui figurent dans les « dossiers régularisés ou en cours de régularisation », ils n'ont pas été contrôlés sous l'angle de la LRS. Il va de soi que la commune de Bagnes devra appliquer la LRS dans ce cadre. » (cf. p.3 du rapport en annexe)*

#### **B. Appréciation du groupe de travail**

Il n'est pas possible de différer l'inscription au Registre foncier d'une restriction d'utilisation. Pour que les éventuels acquéreurs d'un logement aient connaissance d'une restriction d'utilisation, il est important – comme prescrit par la loi – que cette restriction d'utilisation soit inscrite au Registre foncier immédiatement dès l'entrée en force de l'autorisation de construire. La question n'est pas claire de savoir si les décisions rendues entre le 1<sup>er</sup> janvier

2013 et le 31 décembre 2015, autorisant les agrandissements de résidences secondaires, sont nulles ou pas. Il n'existe pour l'instant à la connaissance du GT pas de jurisprudence qui traite de cette question.

Enfin, bien que cela ne ressorte pas du rapport du SGT – et pour cause, l'ATF 144 II 49 du 16 janvier 2018 concernant la commune de Bagnes a été rendu postérieurement à la période de contrôle du SGT (nouvelles décisions rendues entre le 27 avril 2016 et le 19 septembre 2017) – une attention particulière devra être portée par la commune de Bagnes sur les demandes d'autorisations de construire ayant pour objet des résidences principales.

### **C. Recommandations du groupe de travail à l'adresse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est invité :

- à exiger de la commune de Bagnes de procéder sans délai aux inscriptions des restrictions d'utilisation formulées dans les autorisations de construire et non encore inscrites et d'en informer le Conseil d'Etat ;
- à demander à la commune de Bagnes d'analyser les dossiers, dans lesquels la commune avait autorisé des agrandissements entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2015, cas échéant de les régulariser et d'en informer le Conseil d'Etat ;
- à demander à la commune de Bagnes d'informer le Conseil d'Etat sur la manière selon laquelle les dossiers de police de constructions en cours de régularisation ont été réglés en ce qui concerne l'aspect LRS ;
- à rappeler à la commune les exigences découlant de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de délivrance d'autorisations de construire des résidences principales.

### **4.2.3.3. Contrôle de l'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**

#### **A. Constat général du sous-groupe de travail**

*« Dans le cadre de son mandat, la principale constatation du SGT est l'absence de demande d'autorisation de la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) concernant les modifications apportées aux logements dont l'acquisition a été assujettie, une telle autorisation étant obligatoire pour les propriétaires.*

*Lorsque des travaux ont été entrepris, le SGT a en outre constaté que les propriétaires procédaient dans la majorité des cas à des agrandissements et des changements d'affectation modifiant la surface autorisée.*

*Au regard de la LFAIE, les propriétaires sont les principaux responsables des travaux entrepris sans autorisation et des modifications apportées au logement.*

*Concernant les intermédiaires impliqués, les articles 22, 24 et 31 LFAIE instaurent une responsabilité d'entraide administrative, ainsi qu'une obligation de répondre à une demande de renseignements. Ces obligations incombent à la commune et aux divers mandants des propriétaires (architectes, maîtres d'ouvrage, fiduciaires, etc.), les professionnels de la branche ne pouvant ignorer que toute modification doit faire l'objet d'une décision de l'autorité de première instance en matière de LFAIE.*

*Selon ces constatations, l'élaboration d'un processus est en cours visant à avertir les propriétaires de leurs obligations et inciter les intermédiaires à transmettre spontanément au service compétent les modifications apportées aux immeubles dont l'acquisition a été assujettie à la LFAIE. A cet effet, la commune de Bagnes procède désormais à un échange systématique d'informations. » (cf. p.3 du rapport en annexe)*

## **B. Appréciation du groupe de travail**

Considérant le rapport du SGT, le GT constate que la coopération de la commune de Bagnes lors de la procédure d'autorisation de construire est essentielle dans la connaissance d'une modification apportée à un logement assujetti à la LFAIE, voire d'une infraction. De manière générale, les communes, de même que les propriétaires et les professionnels de la branche, ne sont à l'heure actuelle que peu informés ou soucieux de cette problématique. Certains outils permettraient de renforcer le contrôle et d'assurer le respect des dispositions de la LFAIE lors de modifications apportées à des logements, notamment : l'échange systématique d'informations, un renforcement de l'entraide et une obligation d'annonce et de dénonciation.

## **C. Recommandations du groupe de travail à l'adresse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est invité à exiger de la commune de Bagnes qu'elle :

- informe systématiquement l'autorité chargée de l'application de la LFAIE lors de modifications apportées à des logements par des personnes à l'étranger ;
- informe les requérants assujettis des conséquences d'une modification de leur logement du point de vue de la LFAIE ;
- ajoute une charge aux autorisations de construire concernées, liant leur validité à l'obtention d'une autorisation de la part de l'autorité compétente en matière de LFAIE;
- dénonce les infractions constatées à l'autorité compétente.

## **5. PRINCIPALES MESURES PRISES PAR LE CANTON EN MATIERE DE SURVEILLANCE ET DE HAUTE-SURVEILLANCE DES COMMUNES**

### **5.1. Rapport du Prof. Nuspliger sur la surveillance du canton dans le domaine des constructions**

Le 4 mai 2016, le Conseil d'Etat a attribué au Prof. Kurt Nuspliger le mandat d'analyser le rôle du canton suite au dossier des constructions illicites de Verbier et de livrer une expertise juridique détaillée sur la surveillance et la haute surveillance exercées par le canton sur les communes dans le domaine des constructions au sens large, avec un focus particulier sur le cas de Bagnes.

#### **Importance du principe général de l'autonomie communale**

Selon les conclusions du rapport, l'autonomie communale, inscrite dans la Constitution cantonale et dans la loi sur les communes et confirmée par le législateur lors de la récente modification de la loi sur les constructions, implique que les communes sont responsables de leurs actions. Il leur incombe de respecter le droit de rang supérieur, à savoir les bases légales cantonales et fédérales, et de veiller à un autocontrôle de l'application de ces dispositions.

La surveillance du canton doit quant à elle s'effectuer avec une certaine retenue. En tant qu'instance de haute surveillance sur la police des constructions, le Conseil d'Etat n'intervient que si les autorités responsables ont négligé leurs devoirs et que des intérêts publics se trouvent menacés.

#### **Cas particulier de la commune de Bagnes**

Dans le dossier de Verbier, c'est la commune de Bagnes qui porte, selon l'expert, la responsabilité principale pour les erreurs commises. Avec l'homologation, en 2002, d'un

règlement communal comportant une disposition incorrecte, le canton porte également une part de responsabilité, qualifiée de « mauvaise évaluation et non d'un non-respect conscient du devoir de surveillance à l'égard de la commune de Bagnes ».

Le rapport relève en revanche une intensification de la surveillance de la part du canton à partir de 2012, avec la transmission en juillet 2012 d'une directive claire à la commune de Bagnes sur la non-conformité de son règlement et la primauté du droit supérieur. En parallèle, le canton a initié les démarches de révision totale de la loi et de l'ordonnance sur les constructions. En considérant la situation du point de vue actuel, il aurait été opportun que le canton effectue un contrôle de la mise en œuvre de cette directive, en particulier après la première médiatisation du dossier en août 2015. En avril 2016, après la publication du rapport d'experts mandaté par la commune de Bagnes, le Conseil d'Etat a pris des « mesures claires et adéquates » selon le Prof. Nuspliger.

### **Recommandations de l'expert et décisions du conseil d'Etat**

Pour l'expert, il existe trois options possibles de réformes. La première consiste à attribuer au canton les compétences d'autorisations de construire actuellement en mains des communes. La mise en œuvre de cette option n'est pas proposée, car elle ne respecterait pas l'orientation politique adoptée par le Parlement avec la nouvelle loi sur les constructions.

Le Prof. Nuspliger envisage comme deuxième possibilité l'introduction d'un contrôle intensif et généralisé par le canton de l'action des communes en matière de procédures d'autorisation. Une telle pratique entrerait toutefois en contradiction avec le principe de base de l'autonomie communale.

C'est pourquoi la troisième variante, visant à optimiser le système en place, est privilégiée. L'expert recommande notamment au canton les mesures suivantes : la création d'une base légale pour lui permettre d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes, l'élaboration d'un concept de surveillance vis-à-vis des communes avec des procédures standardisées et transparentes ou encore l'examen de la possibilité de créer un organe de médiation. Ces mesures nécessiteraient des ressources financières et humaines supplémentaires.

Les communes devraient quant à elles s'organiser de façon à pouvoir agir conformément au droit, à identifier les erreurs et à être capable de les corriger. La coopération intercommunale et l'engagement de personnel qualifié au niveau communal sont par conséquent encouragés.

## **5.2. Mesures décidées par le Conseil d'Etat suite au rapport du Prof. Nuspliger**

Le Conseil d'Etat a décidé d'opter pour la troisième variante proposée par la Prof. Nuspliger dans le cadre de son analyse du rôle du canton suite au dossier des constructions illicites de Verbier.

Dans sa décision du 30 août 2017 il a chargé :

- Mesure 1 : le Service des affaires intérieures et communales de proposer la création d'une **base légale** permettant au canton d'effectuer des **enquêtes officielles auprès des communes** ;
- Mesure 2 : le Service des affaires intérieures et communales, en collaboration avec le Service du développement du territoire et le Service administratif et juridique du

DMTE, de proposer des **mesures d'optimisation des procédures d'homologation des plans d'affectations des zones et/ou des règlements communaux** (acte normatif définissant les principes et les différentes étapes de la procédure) ;

- Mesure 3 : le Service des affaires intérieures et communales, le Service administratif et juridique du DMTE, le Service de l'aménagement du territoire et le Centre des compétences résidences secondaires (CCR2) avec l'appui méthodologique de la Chancellerie d'étudier la faisabilité de la **mise en place d'un système d'information centralisé pour les communes** permettant au département compétent de s'assurer que les communes soient systématiquement informées des nouveautés et/ou des importantes décisions du Conseil d'Etat, de l'administration cantonale et des tribunaux dans le domaine des constructions (y compris résidences secondaires) et de l'aménagement du territoire ;
- Mesure 4 : la Chancellerie de proposer un concept pour la création d'une « **Ombudsstelle** » permettant aux personnes intéressées de dénoncer à l'autorité de surveillance des activités ou des manquements dont les autorités communales se seraient rendues coupables ;
- Mesure 5 : la Chancellerie de proposer un **concept de surveillance des communes** précisant la surveillance réalisée par le canton dans les différents domaines ;
- Mesure 6 : le Service du registre foncier de proposer les **dispositions obligeant les communes à communiquer au canton les informations nécessaires à l'application des dispositions de la LFAIE** (loi d'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger).

Pour les mesures 1 à 3, des projets sont soumis au Conseil d'Etat pour décision en annexe du présent rapport.

Concernant la mesure 4, **création d'une « Ombudsstelle »**, dans un souci d'éviter la mise en place prématurée d'une organisation trop lourde, le Conseil d'Etat a décidé le 11.04.2018 d'attendre le retour d'expérience de l'« ombudstelle » dans le domaine de la santé.

La mesure 5, **concept de surveillance des communes**, a fait l'objet d'une première analyse. La Chancellerie d'Etat, en collaboration avec les services et les départements, a procédé à un vaste inventaire des tâches de surveillance et de haute surveillance exercées dans les faits par le canton sur les communes, en distinguant les tâches qui relèvent de la surveillance préventive (conseil, avis etc.) de celles relevant de la surveillance répressive (contrôles, sanctions).

Après avoir pris connaissance des résultats de cet inventaire, le groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » aboutit à la conclusion qu'une analyse complémentaire détaillée des réponses apportées par les services doit être réalisée en vue de proposer des mesures d'amélioration.

Compte tenu de l'ampleur du travail, de la nécessité d'identifier les éventuelles lacunes de la surveillance/haute surveillance exercée sur les communes en application du droit supérieur et de l'utilité de tenir compte des pratiques des autres cantons, il a été proposé au Conseil d'Etat d'attribuer un mandat complémentaire au Prof. Kurt Nuspliger, ancien Chancelier du canton de Berne.

Sur la base de cette proposition, le 28 mars 2018, le Conseil d'Etat a décidé de charger le Prof. Nuspliger d'établir un rapport apportant des réponses aux questions principales suivantes jusqu'au 31 décembre 2019 :

- En comparaison intercantonale, existe-t-il des domaines importants qui échappent actuellement à la surveillance et à la haute surveillance du canton sur les communes, notamment en application du droit supérieur ?
- En tenant compte des risques et des conséquences d'un non-respect de dispositions légales, dans quels domaines la surveillance et à la haute surveillance du canton sur les communes devraient être renforcées ?
- Dans quels domaines la coordination de la surveillance et de la haute surveillance des communes entre les départements/services devraient être renforcées ?

Les propositions formulées en réponse à ces questions doivent reposer sur les principes suivants :

- maintien de l'attribution d'une large autonomie aux communes (principe de subsidiarité),
- priorisation de la surveillance et de la haute-surveillance sur les domaines comportant des « risques » particuliers (principe de proportionnalité),
- amélioration et optimisation de l'existant en lieu et place de la création de nouvelles structures (principe d'efficacité).

## 6. CONCLUSIONS

Le groupe de travail propose au Conseil d'Etat de prendre les décisions suivantes :

### A. A l'adresse de la commune de Bagnes :

Le groupe de travail a pu constater que la pratique illicite de la commune de Bagnes, consistant à appliquer l'art. 90 lit. b RCCZ au mépris de la législation cantonale, avait cessé.

Un certain nombre d'irrégularités portant sur d'autres aspects de la législation sur les constructions ayant cependant été constaté, le groupe de travail invite le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance, à exiger de la part de la commune de Bagnes la réalisation des mesures énumérées ci-après.

#### 1. Droit des constructions

##### Droit matériel

- a) Application stricte des dispositions légales en matière de transfert de densité notamment ; prise des mesures nécessaires en lien avec les décisions posant problème sous cet angle
- b) Tenue d'un registre contenant la liste des surfaces utilisées en zone à bâtir (cf. art. 24 al. 1 LC)
- c) Révision de la formulation des articles 107 et 108 du RCCZ afin de lever toute ambiguïté
- d) Application du tableau des zones homologué les 6 février 2002 et 25 juin 2003 et modification des versions erronées

##### Procédure

- e) Poursuite des efforts permettant un traitement plus rapide des dossiers (en particulier en ce qui concerne les délais de notification)
- f) Application stricte des dispositions traitant de l'enquête publique ou de la consultation des tiers, lorsqu'il est question de modifications de projets

#### Police des constructions

- g) Ouverture, respectivement poursuite et achèvement dans les plus brefs délais, des procédures de police des constructions relatives aux constructions réalisées sans autorisation ou contrairement à l'autorisation (cf. liste des 117 dossiers transmise par la commune ainsi que tout autre dossier comportant des infractions)
- h) Application rigoureuse des dispositions légales applicables en matière de police des constructions
- i) Examen des décisions rendues, en remontant jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 avril 2012, pour évaluer dans quelle mesure une révocation de la décision est envisageable et, dans l'affirmative, évaluer si une mise en conformité au droit est exigible ; prise des décisions en conséquence

#### Droit pénal administratif

- j) Application des dispositions de droit pénal administratif contenues dans la loi sur les constructions et son ordonnance d'application, en s'en tenant strictement aux processus légaux applicables

### 2. Législation sur les résidences secondaires

- k) Inscription sans délai des restrictions d'utilisations formulées dans les autorisations de construire et non encore inscrites et information au Conseil d'Etat.
- l) Analyse des dossiers, dans lesquels la commune avait autorisé des agrandissements entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2015, cas échéant régularisation et information du Conseil d'Etat
- m) Information du Conseil d'Etat sur la manière selon laquelle les dossiers de police de constructions en cours de régularisation ont été réglés en ce qui concerne l'aspect LRS
- n) Prise en compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de délivrance d'autorisations de construire des résidences principales

### 3. Législation fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

- o) Information systématique à l'autorité chargée de l'application de la LFAIE lors de modifications apportées à des logements par des personnes à l'étranger
- p) Information des requérants assujettis des conséquences d'une modification de leur logement du point de vue de la LFAIE
- q) Ajout d'une charge aux autorisations de construire concernées, liant leur validité à l'obtention d'une autorisation de la part de l'autorité compétente en matière de LFAIE
- r) Dénonciation des infractions constatées à l'autorité compétente

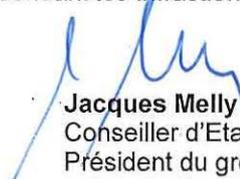
### 4. Transmission d'un rapport semestriel

La commune de Bagnes est invitée à transmettre au Conseil d'Etat, deux fois par année (30 juin et 31 décembre) à partir du 31 décembre 2018 et ceci jusqu'à nouvel avis, un rapport rendant compte de la mise en œuvre et du suivi des mesures a) à r) ci-dessus.

## **B. De manière générale, en matière de surveillance et de haute surveillance des communes :**

1. Adoption de la proposition de création d'une base légale permettant au canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes (cf. annexe 2)
2. Adoption des mesures d'optimisation des procédures d'homologation des plans d'affectations des zones et/ou des règlements communaux (cf. annexe 3)

3. Adoption de la proposition de création sur le site internet de l'Etat du Valais une porte d'entrée unique pour les informations destinées aux communes (cf. annexe 4)
4. Mandat à l'autorité compétente d'élaborer le projet d'introduire lors de la prochaine modification de la loi cantonale d'application de la LFAIE une base légale obligeant les communes à annoncer les cas de modifications de logements opérés par des personnes à l'étranger et dénoncer le cas échéant les infractions à la LFAIE.



**Jacques Melly**  
Conseiller d'Etat  
Président du groupe de travail  
« Autorisations de construire  
Commune de Bagnes »

Annexes :

1. Rapport du sous-groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes », 30.04.2018 (tiré à part)
2. Rapport du SAIC concernant la proposition d'une base légale permettant au canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes
3. Rapport du SAIC concernant les mesures d'optimisation des procédures d'homologation des plans d'affectation des zones et des règlements communaux
4. Note de la Chancellerie concernant la mise en place d'un système d'information centralisé pour les communes sur le site internet de l'Etat du Valais



## Rapport

**Destinataire** Conseil d'Etat  
**Auteur** Service des affaires intérieures et communales (SAIC)  
**Copie à** GT constructions Bagnes  
**Date** juin 2018

---

### Proposition d'une base légale permettant au canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes

---

Le 30 août 2017, le Conseil d'Etat a chargé le Service des affaires intérieures et communales (ci-après : le SAIC), sur la base des mesures ressortant du rapport du Prof. Nuspliger, de « proposer la création d'une base légale permettant au canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes ».

Le présent rapport présente une proposition d'article.

#### 1. Généralités

- a) En principe, le canton peut aujourd'hui déjà procéder à des enquêtes auprès des communes. Si le Conseil d'Etat peut prendre des sanctions contre les collectivités (art. 150 de la loi sur les communes – LCo) ou mettre une commune sous régie totale ou partielle (art. 151 LCo), il doit pouvoir au préalable enquêter dans une commune (« Qui peut le plus peut le moins », selon un adage souvent utilisé par la jurisprudence)<sup>1</sup>.

Ceci dit, sous l'angle juridique, une base légale claire et expresse facilite la tâche du canton, surtout si la commune fait preuve de mauvaise volonté ou pratique l'obstruction. Sous l'angle politique, une modification législative montre la volonté du Conseil d'Etat de renforcer les mesures de surveillance sur les communes, avec l'idée d'inciter celles-ci à veiller à leur bonne administration.

- b) La disposition autorisant le canton à effectuer des enquêtes officielles auprès des communes doit être intégrée dans le Titre 5 de la LCo (Surveillance de l'Etat sur les communes). De fait, cette règle ne concerne pas un domaine particulier et doit s'inscrire dans la loi générale des communes – la LCo – plutôt que dans une loi spéciale. D'un point de vue matériel, intégrer cette disposition dans le Titre 5 (Surveillance de l'Etat sur les communes) s'impose avec évidence.

Il est proposé d'insérer cette disposition à l'art. 148 (article actuellement abrogé). D'une part, l'enquête officielle peut conduire le Conseil d'Etat à nommer un expert pour accompagner la commune (art. 149 LCo), ce qui justifie cet ordre. D'autre part, les art. 149 à 151 LCo suivent une gradation : on va de la mesure la plus légère à celle la plus contraignante. L'ordre correspond à la gravité de la mesure de surveillance prévue.

---

<sup>1</sup> Selon l'art. 151 al. 1 LCo, le Conseil d'Etat met sous régie totale ou partielle, après enquête et avertissement, les collectivités de droit public qui, de façon constante, s'écartent de leurs devoirs et s'opposent aux ordres du gouvernement ou qui mettent considérablement en péril leurs biens et l'équilibre de leurs finances.

- c) Comme le note l'expert Nuspliger, « les règles concernant la surveillance du canton sur les communes sont décrites de manière relativement succincte (art. 149-152 LCo) »<sup>2</sup>. En effet, les art. 150 et 151 LCo sont concis, alors qu'ils ont une portée considérable. Ce même souci de concision s'impose pour la disposition instituant l'enquête officielle. On comprendrait mal que l'art. 150 LCo compte quatre lignes, l'art. 151 LCo quatre alinéas, mais que l'enquête officielle – mesure la moins contraignante – soit réglée dans deux ou trois dispositions.

La base légale permettant au canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes doit s'en tenir à l'essentiel et proposer une formulation concise et praticable (le Message pourra apporter des explications, avec des exemples). Toutefois, cette disposition doit être rédigée de manière large afin d'englober tous les cas pouvant justifier une enquête officielle.

Le chiffre 2 présente la proposition du SAIC et un bref commentaire. Le projet d'article reprend avec des adaptations la proposition de l'expert Nuspliger (qui s'inspire lui-même de la solution du canton de Berne<sup>3</sup>).

## 2. Proposition d'une base légale

- a) Une enquête officielle est une mesure de surveillance de l'Etat sur les communes. Une enquête officielle a une fonction d'avertissement : si la commune ne prend aucune mesure corrective pour modifier une pratique problématique ou illégale, le Conseil d'Etat devra prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation et rétablir l'état de droit ou une bonne administration.

L'art. 148 LCo veut inciter la commune à réagir et régler elle-même les problèmes constatés dans le cadre de l'enquête. Dans ce sens, cette disposition donne de larges pouvoirs à l'organe chargé de l'enquête (al. 2) et au Conseil d'Etat (al. 3) : l'énumération des al. 2 et 3 vise (aussi) à inciter la commune à l'action.

- b) Proposition : un nouvel art. 148 LCo

### **Art. 148** Enquête officielle

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut ordonner au service cantonal compétent ou à une commission ad hoc qu'il désigne d'ouvrir une enquête officielle sur une collectivité de droit public lorsqu'il existe un soupçon que la bonne administration de celle-ci est sérieusement menacée ou compromise par des actes illicites d'un de ses organes ou d'une autre manière.

<sup>2</sup> L'organe chargé de l'enquête peut notamment:

- a) demander l'édition de tous documents officiels ou non;
- b) procéder à l'audition des membres des organes de la collectivité de droit public et du personnel de celle-ci;
- c) requérir la collaboration de la police cantonale;
- d) prendre toute autre mesure pour établir les faits.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut notamment :

- a) en cas d'urgence, prendre toutes les mesures provisoires utiles;
- b) donner à la collectivité de droit public des instructions visant à mettre fin à une situation illicite ou propres à rétablir le bon fonctionnement de ses organes et/ou de son administration;
- c) annuler les décisions des organes de la collectivité de droit public contraires au droit;
- d) prendre toute mesure nécessaire pour rétablir un état de fait conforme au droit;
- e) ouvrir les procédures prévues par la loi, notamment adresser une sommation (art. 150) ou un avertissement (art. 151 al. 1) aux organes de la collectivité de droit public.

<sup>2</sup> Cette remarque de l'expert doit-elle se comprendre comme une invitation à revoir et à étoffer les dispositions régissant la surveillance du canton sur les communes ? L'expert ne le propose pas, étant en outre relevé que la question dépasse le cadre du présent rapport.

<sup>3</sup> Selon l'art. 88 al. 1 let. a de la loi sur les communes (Berne), le service cantonal compétent ouvre une enquête sur dénonciation ou d'office lorsqu'il existe un soupçon que l'administration régulière de la commune soit troublée ou sérieusement compromise par des actes illicites des organes communaux ou d'une autre manière.

<sup>4</sup> Les frais d'intervention du Conseil d'Etat et de l'organe chargé de l'enquête peuvent être mis totalement ou partiellement à la charge de la commune.

c) Commentaire

Alinéa 1

Le Conseil d'Etat est compétent pour décider l'ouverture d'une enquête officielle. Le Conseil d'Etat prend les mesures prévues aux art. 149 à 151 LCo. Il est donc logique qu'il décide l'ouverture d'une enquête. Cette solution se justifie aussi pour des motifs d'opportunité et d'égalité de traitement (une telle décision a une portée politique).

Le Conseil d'Etat désigne l'organe chargé de l'enquête : soit le service cantonal compétent à raison de la matière; soit une commission ad hoc – en principe, un groupe de travail interne (ex. lorsque les problèmes constatés touchent plusieurs domaines et services, comme dans l'« affaire Verbier »).

La mention de « collectivité de droit public » se retrouve aux art. 150 et 151 LCo.

L'ouverture d'une enquête est possible « lorsqu'il existe un soupçon que la bonne administration de la collectivité de droit public est sérieusement menacée ou compromise par des actes illicites d'un de ses organes ou d'une autre manière ». Ce texte reprend en l'adaptant la proposition de l'expert. La diversité des cas à envisager justifie une formulation large qui laisse une marge d'appréciation au Conseil d'Etat.

Une enquête est possible s'il existe un soupçon que la commune contrevient au droit (« des actes illicites »), mais aussi si l'organisation de la commune ou une pratique administrative pose problème (« d'une autre manière »; p. ex. un service ne peut plus assumer ses tâches légales, une pratique contraire au principe d'égalité de traitement, etc.)<sup>4</sup>.

L'expert proposait une seconde condition cumulative, à savoir qu'une enquête est possible « si la commune ne règle pas le problème par elle-même ». Mais pour savoir si cette condition est remplie, une enquête est parfois nécessaire. Il ne semble pas opportun de reprendre cette condition<sup>5</sup>.

Alinéa 2

L'organe chargé de l'enquête procède aux investigations nécessaires. Il demande à la commune des explications, sollicite l'édition des documents utiles, etc. La commune peut présenter ses arguments (cf. respect du droit d'être entendu). L'alinéa donne à l'organe chargé de l'enquête de larges moyens pour établir les faits (cf. l'adverbe notamment et la let. d). La collaboration de la police cantonale peut s'avérer utile. Pratiquement, l'organe chargé de l'enquête va adresser un rapport au Conseil d'Etat, avec ses propositions. Sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat intervient si le problème n'est pas déjà résolu.

Alinéa 3

Cet alinéa énumère les mesures que le Conseil d'Etat peut prendre dans le cadre d'une enquête officielle. Cette liste n'est pas exhaustive (l'adverbe notamment). L'éventail des mesures à la disposition du Conseil d'Etat vise (aussi) à inciter la commune à réagir. Dans ce sens, la let. e reprend la proposition de l'expert : l'enquête officielle permet de constater si le Conseil d'Etat doit envisager d'ouvrir une procédure au sens des art. 150 ou 151 LCo.

<sup>4</sup> L'expert Nuspliger cite des exemples ayant conduit à une enquête officielle dans le canton de Berne : un soupçon de négligence des tâches de police des constructions, une organisation insuffisante de la police des constructions, une négligence grossière dans le domaine des finances communales.

<sup>5</sup> L'affaire Verbier n'incite guère à instituer cette seconde condition. A notre sens, il est impératif que le canton procède à une enquête officielle dans les cas graves.

#### Alinéa 4

Cet alinéa donne une certaine souplesse au Conseil d'Etat quant à la question des frais d'intervention. Dans la pratique, il faut tenir compte des circonstances du cas d'espèce, des investigations faites, de l'absence d'irrégularités ou de la gravité de celles-ci, du comportement de la commune, etc.

### **3. Conclusion**

Le projet de l'art. 148 LCo répond à la demande du Conseil d'Etat de « proposer la création d'une base légale permettant au canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes ».

En résumé, la base légale proposée s'articule autour des éléments suivants :

- Le Conseil d'Etat est compétent pour décider l'ouverture d'une enquête officielle dans une commune.
- La présomption raisonnable de l'existence d'une violation du droit ou d'une menace sérieuse dans la bonne administration de la commune suffit pour ouvrir une enquête.
- L'organe chargé de l'enquête dispose de larges moyens pour établir les faits.
- Le Conseil d'Etat dispose de larges moyens pour rétablir une situation conforme à l'état de droit et à une bonne administration.

**Maurice Chevrier**  
Chef de service



## Rapport

**Destinataire** Conseil d'Etat  
**Auteur** SAIC  
**Copie à** GT constructions Bagnes et SDT  
**Date** juin 2018

---

### Mesures d'optimisation des procédures d'homologation des plans d'affectation des zones et des règlements communaux

---

Monsieur le Président,  
Madame la Conseillère d'Etat, Messieurs les Conseillers d'Etat,

Par décision du 30 août 2017, le Conseil d'Etat a chargé le Service des affaires intérieures et communales (SAIC), en collaboration avec le Service du développement du territoire (SDT) et le Service administratif et juridique du DMTE (SAJMTE), de proposer des mesures d'optimisation des procédures d'homologation des plans d'affectations des zones et/ou des règlements communaux (acte normatif définissant les principes et les différentes étapes de la procédure).

Le présent rapport donne suite à l'injonction du Conseil d'Etat.

#### 1. Généralités

- a) Selon l'art. 75 al. 2 Cst. cant., les règlements élaborés par les communes doivent être homologués par le Conseil d'Etat. La procédure d'homologation concerne tous les règlements communaux, et pas uniquement les plans d'affectation des zones (PAZ) et les règlements des constructions et des zones (RCCZ). Partant, il semble opportun d'élargir le mandat du Conseil d'Etat et d'optimiser les procédures d'homologation de **tous** les règlements communaux.

Ceci dit, les PAZ/RCCZ et les autres règlements communaux sont soumis à des règles de droit distinctes. La LcAT prévoit des règles spéciales pour l'approbation et l'homologation des PAZ/RCCZ (art. 33 et suivants LcAT). En principe, seule la LCo s'applique à l'homologation des autres règlements communaux. La procédure d'homologation diffère selon qu'il s'agit d'un PAZ/RCCZ ou d'un autre règlement communal.

Par souci de compréhension, il convient d'examiner séparément les mesures d'optimisation à envisager, en distinguant selon qu'il s'agit de l'homologation des PAZ/RCCZ, d'une part, ou des règlements communaux, d'autre part.

- b) Dans son rapport, l'expert Nuspliger propose d'établir un acte normatif – une ordonnance ou un règlement – définissant les principes et les différentes étapes de la procédure d'homologation.

Nous sommes d'avis que la procédure d'homologation des règlements communaux doit être formalisée dans une **directive** ou une **circulaire** du Conseil d'Etat. La procédure d'homologation est un processus **interne** à l'administration; en principe,

elle concerne uniquement les services de l'administration<sup>1</sup>. Le Conseil d'Etat dirige l'administration, planifie et coordonne ses activités (art. 55 ch. 4 Cst. cant.). Dans ce cadre, il peut établir une directive ou une circulaire, qui a une portée interne.

Prévoir la procédure d'homologation dans un acte législatif – une ordonnance ou un règlement – n'a guère de sens dès lors qu'il s'agit ici simplement de fixer des règles d'organisation internes relevant de la compétence du Conseil d'Etat. Une directive ou une circulaire laisse la totale maîtrise de la procédure au Conseil d'Etat, qui est libre de l'adapter selon les besoins et les expériences. Cette solution est conforme à la lettre et à l'esprit de l'art. 55 ch. 4 Cst. cant. Une ordonnance ou un règlement n'apporterait aucune plus-value à une directive ou une circulaire.

En définitive, l'optimisation des procédures d'homologation passe par l'établissement de deux circulaires rappelant aux services de l'administration cantonale les principes et règles applicables en la matière.

- c) En outre, il semble judicieux d'adresser une **information** aux communes en rapport avec l'homologation des règlements communaux, pour leur rappeler les règles et exigences du Conseil d'Etat en la matière. Certains problèmes rencontrés sont le fait des communes (p. ex. dossier incomplet, absence de recommandation du Surveillant des prix, etc.).

En conclusion, nous proposons au Conseil d'Etat les mesures d'optimisation suivantes :

- établir **deux circulaires**<sup>2</sup> concernant les principes, règles et étapes de la procédure d'homologation des règlements communaux : l'une pour les règlements communaux, l'autre pour les PAZ/RCCZ.
- prévoir une lettre d'**information** aux communes sur la procédure d'homologation des règlements communaux.

Ceci dit, il convient de rappeler quelques éléments en rapport avec la procédure d'homologation des règlements communaux (ch. 2) et des PAL/RCCZ (ch. 3), notamment d'esquisser le contenu des deux circulaires.

## **2. Les règlements communaux**

Le présent chapitre vise tous les règlements qu'une commune peut adopter, à l'exception des PAL/RCCZ (cf. infra, ch. 3). Il s'agit par exemple des règlements en matière d'organisation communale, de police, de traitement des ordures, d'alimentation en eau potable, d'évacuation et d'épuration des eaux usées, de protection contre le feu, de cimetières, etc., mais aussi des règlements bourgeoisiaux.

### **a) Bases légales**

#### Constitution cantonale

##### **Art. 75**

2 Les règlements élaborés par les communes doivent être homologués par le Conseil d'Etat.

4 La loi fixe les modalités de l'homologation.

#### Loi sur les communes

##### **Art. 18** Entrée en force des décisions de l'assemblée primaire

1 Les décisions de l'assemblée primaire soumises à l'homologation du Conseil d'Etat n'entrent en force qu'à partir du jour où elles sont approuvées par cette autorité qui se prononce, en principe, dans les six mois dès réception de la demande d'homologation.

2 Dans les cas soumis au référendum facultatif, la décision d'homologation n'intervient qu'après l'expiration du délai si le référendum n'a pas été demandé et, après la votation populaire, s'il a été demandé et que l'objet a été accepté.

<sup>1</sup> A quelques rares exceptions près : p. ex. le préavis du Surveillant des prix (art. 14 LSPr), étant souligné qu'il appartient à la commune, en cas d'augmentation des taxes et des tarifs, de demander l'avis du prénommé avant de soumettre son règlement à l'approbation de l'assemblée primaire.

<sup>2</sup> Selon l'avis de la Chancellerie, le terme de « circulaire » est préférable à celui de « directive » (une directive se présente en principe sous forme d'articles); une circulaire ne doit pas être publiée dans le Bulletin officiel.

**Art. 146** Objets soumis à approbation  
Doivent être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat:  
a) tous les règlements à l'exception de ceux qui ont une portée purement interne; [...]

**Art. 147** Contrôle des règlements  
1 Sous réserve de prescriptions contraires de la législation spéciale, l'autorité de surveillance se borne à examiner si le règlement qui lui est soumis est conforme à la loi.  
2 Dans les cas où le contrôle s'étend à l'opportunité, l'autorité de surveillance subordonne l'homologation à certaines conditions.  
3 L'autorité de surveillance ne peut modifier une disposition que si la commune, dans un délai raisonnable, n'a pas élaboré elle-même une disposition recevable.

## b) Procédure : la pratique actuelle

Le SAIC est le service en charge de l'homologation des règlements communaux. Les demandes d'homologation adressées par les communes au Conseil d'Etat sont transmises au SAIC, qui sollicite le préavis des services cantonaux compétents en raison de la matière (les « services métiers »). Les préavis sont transmis à la commune pour information ou prise de position. Sur la base de ces préavis et de la détermination communale, le SAIC prépare un projet de décision d'homologation, le cas échéant avec des réserves et/ou conditions.

La transmission des préavis à la commune et la possibilité donnée à celle-ci de formuler ses éventuelles observations et remarques doit être comprise comme la mise en œuvre de l'art. 147 al. 3 LCo.

La procédure actuelle donne satisfaction. A priori, il ne se justifie pas de revoir le rôle du SAIC dans la procédure d'homologation des règlements communaux. La question pourrait se poser si les mesures d'optimisation prévues ne permettent pas de résoudre les problèmes rencontrés. Dans ce cas, la responsabilisation des services pourrait passer par une procédure conduite par le département compétent.

## c) Les problèmes à régler

De manière générale, le SAIC est confronté aux problèmes suivants :

### -- Préavis différents dans la phase d'examen préalable et dans la procédure d'homologation

Il est fréquent qu'une commune soumette un projet de règlement au canton pour examen avant de le présenter à l'assemblée primaire. Cette phase dite d'**examen préalable** repose sur la pratique; elle n'est pas formalisée dans la loi (et n'a pas besoin de l'être). Cette procédure s'articule comme celle d'homologation : le SAIC demande le préavis des services concernés, qui sont ensuite transmis à la commune pour suite utile.

Il arrive que le préavis d'un service cantonal dans la phase d'examen préalable et celui rédigé par le même service dans la procédure d'homologation soient différents, alors même que le règlement communal et le droit supérieur (fédéral, cantonal) n'ont pas été modifiés dans l'intervalle (le service cantonal se montre plus rigoureux dans la procédure d'homologation). Cette pratique suscite l'ire et l'incompréhension de la commune; elle doit impérativement être corrigée.

### -- Contenu des préavis : un contrôle de la légalité

Le contenu de certains préavis laisse parfois à désirer. Quand il homologue un règlement communal, le Conseil d'Etat se borne en principe à un contrôle de la **légalité** (art. 147 al. 1 LCo), c'est-à-dire qu'il examine si le règlement communal est conforme au droit de rang supérieur (fédéral et cantonal). Comme le note l'expert, « les différents services devraient en particulier être incités à prendre position par rapport à la conformité des règlements avec le droit supérieur dans leur domaine particulier » (cf. Rapport Nuspliger, p. 69).

Souvent, les préavis formulent des remarques relevant de l'opportunité. Or, l'opportunité doit seulement être soulevée lors de l'examen préalable, car à ce stade l'exécutif peut encore modifier son projet. De plus, les références aux lois et

dispositions applicables sont parfois lacunaires voire inexistantes dans les préavis. Les préavis peuvent être hors-sujet ou peu étoffés, ce qui s'explique en partie parce que le collaborateur n'a pas conscience de la portée d'une décision d'homologation. Un effort doit être mis sur le contenu et la qualité des préavis (examen de la légalité, motivation, références juridiques).

-- Recommandation du Surveillant des prix

Si la commune envisage une augmentation de prix (taxes et tarifs), elle doit demander au préalable l'avis du Surveillant des prix (art. 14 LSPr). L'information aux communes vise à rappeler cette exigence.

**d) Contenu de la circulaire**

La circulaire devrait régler les points suivants :

- Rappeler les **bases légales** applicables.
- Rappeler les étapes de la **procédure d'homologation** (y compris la « phase d'examen préalable »).
- Rappeler le **contenu** d'un préavis : examen de la légalité; exigence de motivation; citer les lois et dispositions légales applicables; si un article est jugé contraire au droit, proposition de nouvel article rédigé (ou renvoi à une disposition du règlement-type); le cas échéant, le service est responsable de saisir le service juridique de son Département.
- Demander à chaque service de désigner une **personne de contact**. Préparer un tableau en annexe de la circulaire.
- Prévoir une annexe à la circulaire qui, pour chaque règlement, dresse la liste (indicative) des services qui doivent être consultés.
- Prévoir l'établissement d'un **règlement-type** par le service compétent, en collaboration avec le service juridique de son département (et la Chancellerie et le SAIC pour les aspects législatifs formels et le respect de la LCo).

**3. Les plans d'affectation des zones et les règlements des constructions et des zones**

**a) Introduction**

Deux remarques.

1. La demande du Conseil d'Etat d'optimiser les procédures d'homologation des règlements communaux découle de l'« affaire Verbier ». A cet égard, il faut noter que, depuis l'homologation du PAZ/RCCZ de la commune de Bagnes (en 1998 et 2002), une modification importante a été apportée à la procédure. En 1998 et 2002, le SAJMTE – service en charge du droit des constructions – ne pouvait pas préavisier les RCCZ faute d'être consulté.

Depuis quelques années, le SAJMTE formule son préavis sur les RCCZ. Du fait de cet examen par le service métier, le risque est aujourd'hui réduit que le Conseil d'Etat homologue une disposition du RCCZ entièrement ou partiellement contraire au droit cantonal. Cet élément est important et doit être relevé.

2. La modification de la LcAT, approuvée par le Grand Conseil le 9 septembre 2016, devrait entrer en vigueur en 2019. Selon le nouvel art. 33 al. 2 LcAT, les PAZ/RCCZ élaborés par le conseil municipal doivent être transmis au Service du développement territorial (SDT) pour avis de principe; il s'agit d'une obligation. Par contre, l'avis de principe est facultatif lorsqu'il s'agit d'une modification partielle des PAL/RCCZ (nouvel art. 33 al. 3 LcAT).

Il semble peu opportun d'établir aujourd'hui une circulaire qui devra être modifiée en 2019, lors de l'entrée en vigueur de la modification de la LcAT. Il est proposé que la circulaire concernant l'homologation des PAZ/RCCZ soit communiquée aux services en coordination avec l'entrée en vigueur de la modification de la LcAT.

Ce délai permettra aux services concernés (SAIC, SDT, SAJMTE) d'examiner et discuter en détail les améliorations à apporter à la procédure pour rendre celle-ci plus efficiente et plus rapide. Il s'agira aussi d'examiner l'opportunité d'établir deux circulaires, l'une pour la phase d'avis de principe du SDT, l'autre pour la procédure d'homologation proprement dite.

## **b) Bases légales**

### Loi sur l'aménagement du territoire (LcAT)

#### **Art. 33** Elaboration des plans et règlements

1 Le conseil municipal informe la population de tout avant-projet de règlement et de plan d'affectation des zones (art. 4 LAT).

2 Cette information est faite par avis dans le Bulletin officiel et par affichage au pilier communal prévoyant un délai minimal de 30 jours pour donner à tout intéressé l'occasion de prendre connaissance de l'avant-projet et de faire valoir par écrit toutes propositions.

3 Pendant le délai, les communes assurent une large information en vue d'une participation étendue de la population.

4 Après examen des propositions, le conseil municipal élabore le projet. Il le transmet au Conseil d'Etat accompagné de ses observations et d'un rapport explicatif, avant la mise à l'enquête publique, pour examen préalable. Le Conseil d'Etat statue, en principe, dans les 90 jours dès le moment où la coordination avec la commune est achevée.

5 Le présent article n'est pas applicable à la modification partielle des plans d'affectation de zones et du règlement des constructions.

#### **Art. 37** Voies de recours

1 Les décisions du conseil municipal et de l'assemblée primaire peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

2 Ont qualité pour recourir, les personnes qui maintiennent leur opposition et celles touchées par les modifications éventuelles apportées par l'assemblée primaire au plan d'affectation de zones et aux règlements et qui possèdent un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées.

3 Le recours doit être exercé dans les 30 jours dès la publication des décisions de l'assemblée primaire. Demeurent réservés les délais de recours prévus par la législation sur les élections et les votations (régularité du vote).

4 Le Conseil d'Etat statue avec plein pouvoir d'examen (art. 33, al. 3, lettre b LAT). Sa décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dont le pouvoir d'examen se limite à la légalité.

#### **Art. 38** Homologation

1 Après leur publication, les plans d'affectation et les règlements adoptés par l'assemblée primaire sont transmis par le conseil municipal au Conseil d'Etat pour homologation. Un rapport explicatif est joint.

2 Le Conseil d'Etat les examine du point de vue de la légalité et de la conformité au plan directeur cantonal. Il prend une décision dans un délai de six mois. Ce délai est réduit à trois mois pour les modifications partielles des plans d'affectation des zones et du règlement des constructions ainsi que pour les plans d'affectation spéciaux.

3 La décision d'homologation peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

### LcAT – modification du 9 septembre 2016 (entrée en vigueur en 2019, en coordination avec le plan directeur cantonal)

#### **Art. 33** Elaboration des plans et règlements

1 Le conseil municipal informe la population sur les plans à établir, sur les objectifs que ceux-ci visent et sur le déroulement de la procédure. Il veille à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (art. 4 LAT).

1bis Cette information est faite par avis dans le Bulletin officiel et par affichage public dans la commune prévoyant un délai minimal de 30 jours pour donner à tout intéressé l'occasion de prendre connaissance de l'avant-projet et de faire valoir par écrit toutes propositions.

2 Une fois le projet élaboré, le conseil municipal le transmet au Service du développement territorial pour avis de principe.

3 En cas de modification partielle du plan d'affectation des zones et du règlement des constructions et des zones ainsi que pour les plans d'affectation spéciaux, l'avis de principe du service est facultatif.

4 Abrogé.

5 Abrogé.

#### **Art. 38** Homologation

1 Après leur publication, les plans d'affectation des zones et les règlements adoptés par l'assemblée primaire sont transmis par le conseil municipal au Conseil d'Etat pour homologation. Ils sont accompagnés d'un rapport explicatif ainsi que des géodonnées de base et des géométradonnées selon les exigences qualitatives et techniques minimales définies par le canton.

### c) Procédure : la pratique actuelle

Le SAIC est le service en charge de l'homologation des PAZ/RCCZ. Les demandes d'homologation des communes – et les recours y relatifs – sont transmis au SAIC. Le SAIC soumet le dossier d'homologation complet avec les recours au SDT, qui consulte les services cantonaux concernés. Le SDT établit un rapport de synthèse. Dans ce rapport, il prend position sur les préavis des services cantonaux et procède à une pesée globale des intérêts. Il formule également ses remarques et conditions sur les PAZ/RCCZ en lien avec l'aménagement du territoire. Il établit parallèlement un préavis sur chaque recours. Le cas échéant, le SDT assure la coordination entre les services. Le rapport de synthèse du SDT est adressé au SAIC qui le soumet à la commune pour information et détermination. La possibilité donnée à la commune de formuler ses éventuelles remarques et observations doit être comprise comme la mise en œuvre de l'art. 147 al. 3 LCo.

Sur la base du rapport de synthèse du SDT et de la détermination communale, le SAIC prépare un projet de décision d'homologation, le cas échéant avec des réserves et/ou conditions.

Si le SAIC prévoit de proposer au Conseil d'Etat d'apporter des modifications significatives, principalement sous l'angle de la légalité, aux PAZ/RCCZ approuvés par l'assemblée primaire, il procède à la publication dans le Bulletin officiel d'un avis informatif. Cet avis permet de respecter le droit d'être entendu des propriétaires touchés par les modifications que le Conseil d'Etat envisage d'apporter aux PAZ/RCCZ dans la décision d'homologation. La procédure de l'avis informatif n'est pas formalisée dans la LcAT.

De manière générale, la procédure est rodée et fonctionne bien.

Le SAIC transmet au SDT les décisions du Conseil d'Etat (décision d'homologation et décisions sur recours), ainsi que les arrêts des Tribunaux (fédéral et cantonal) en la matière.

### d) Les problèmes à régler

- Idem les deux problèmes relevés ci-avant (supra, p. 3 : préavis différents dans la phase d'avis de principe et dans la procédure d'homologation; contenu et qualité des préavis).
- Souvent, un service consulté par le SDT juge le **dossier communal incomplet** et demande des pièces manquantes ou complémentaires. L'établissement de nouvelles pièces (rapport, expertise, etc.) demande du temps et allonge d'autant la procédure d'homologation. Si plusieurs services sollicitent des compléments, la procédure peut se prolonger et se compter en dizaines de mois.

Ceci explique dans une large mesure les délais d'homologation actuels. Les délais de l'art. 38 al. 2 LcAT (six mois; trois mois pour une modification partielle) ne sont pas réalistes. Il convient de fixer des mesures pour optimiser la procédure d'homologation (p. ex. strict respect des délais impartis par les services). L'avis de principe du SDT – prévu par le nouvel art. 33 al. 2 et 3 LcAT – est aussi une piste à explorer (cette phase préalable doit permettre de garantir que le dossier d'homologation sera complet).

### e) Contenu de la circulaire

La circulaire devrait régler les points suivants :

- Rappeler les **bases légales** applicables.
- Rappeler les étapes de la **procédure d'homologation**.

Mettre l'accent sur l'**avis de principe** du SDT. Cette « phase préalable » est importante : elle permet de garantir que les problèmes sont connus et réglés, que

le dossier communal sera complet pour l'homologation, etc. L'information aux communes doit leur recommander de passer par cette étape.

- Rappeler le **contenu** d'un préavis : examen de la légalité; exigence de motivation; citer les lois et dispositions légales applicables; si un article est jugé contraire au droit, proposition d'un nouvel article rédigé (ou renvoi au règlement-type, en cours d'élaboration par le SAJMTE); le cas échéant, le service est responsable de saisir le service juridique de son Département.
- Demander à chaque service de désigner une **personne de contact**. Préparer un tableau en annexe de la circulaire.

*[On précisera que le SAJMTE élabore actuellement un « règlement-type RCCZ ». Enfin, il n'est pas utile de dresser la liste des services à consulter, ceux-ci dépendant étroitement du contenu du dossier]*

#### **4. Information aux communes**

L'optimisation de la procédure d'homologation des règlements communaux passe aussi par une **information** aux communes. Il convient de rappeler aux communes les exigences du canton en la matière. L'information pourrait se présenter ainsi :

Une **partie générale** (pour les règlements communaux) :

- Généralités. Assemblée primaire et LCo.
- Recommandation de requérir un examen préalable avant de soumettre le règlement à l'assemblée primaire. Avantages. Délai suffisant.
- Surveillant des prix (taxes publiques).
- Contenu du dossier d'homologation. Liste des documents à transmettre (procès-verbal de l'assemblée primaire, nombre d'exemplaires signés, etc.).
- Personnes de contact.

Une **partie spéciale** (pour les PAZ/RCCZ) :

- Généralités. Procédure LcAT. Assemblée primaire et LCo.
- Obligation de requérir un avis de principe du SDT avant de soumettre les PAZ/RCCZ à l'assemblée primaire. Recommandation d'une telle requête pour les modifications partielles PAZ/RCCZ. Avantages. Délai suffisant.
- Contenu du dossier d'homologation. Liste des documents à transmettre (procès-verbal de l'assemblée primaire, nombre d'exemplaires signés, rapport OAT, procédures connexes [défrichement, EIE, etc.], etc.).
- Personnes de contact.

#### **5. Conclusions**

Pour répondre au mandat du Conseil d'Etat, nous proposons les mesures d'optimisation suivantes :

- établir **deux circulaires** concernant les principes, les règles et les étapes de la procédure d'homologation des règlements communaux :
  - l'une pour les règlements communaux, à établir par le SAIC (délai : fin de l'année 2018).
  - l'autre pour les PAZ/RCCZ, à établir par le SAIC, en collaboration avec le SDT et le SAJTME (délai : communication à coordonner avec l'entrée en vigueur de la modification de la LcAT).

Les circulaires doivent permettre de solutionner les problèmes rencontrés et faciliter la tâche des communes (établissement d'un règlement-type par le service métier; liste des personnes de contact par service).

- adresser une lettre d'**information** aux communes sur la procédure d'homologation des règlements communaux et des PAZ/RCCZ.

**Maurice Chevrier**  
Chef de service



## Note

**Destinataire** Conseil d'Etat  
**Auteur** Chancellerie d'Etat  
**Date** 15 mai 2018

---

### Mise en place d'un système d'information centralisé pour les communes sur le site internet de l'Etat du Valais

---

#### 1. Motifs

Mandaté par le Conseil d'Etat pour analyser le rôle du canton suite au dossier des constructions illicites de Verbier, le Professeur Kurt Nuspliger a proposé différentes recommandations.

Parmi les recommandations retenues par le Conseil d'Etat figure notamment la *mise en place d'un système d'information centralisé pour les communes permettant au département compétent de s'assurer que les communes soient systématiquement informées des nouveautés et/ou des importantes décisions du Conseil d'Etat, de l'administration cantonales et des tribunaux*. Le 30 août 2017, le Conseil d'Etat a chargé un groupe de travail composé de la Chancellerie d'Etat, du Service des affaires intérieures et communales, du Service administratif et juridique du DMTE, du Centre de compétences résidences secondaires (CCR2) et du Service du registre foncier d'étudier la faisabilité de la mise en place d'un tel système d'information.

La présente note décrit les modalités de la mise en place d'un système d'information centralisé pour les communes sur le site internet de l'Etat du Valais.

#### 2. Objectifs du système d'information centralisé des communes

##### 2.1 Etat des lieux – principaux points faibles de la solution actuelle

Les services qui ont des tâches de soutien, de surveillance ou de haute-surveillance des communes utilisent déjà pour la plupart le site internet de l'Etat du Valais comme important canal d'information.

De nombreux documents (directives, règlements, formulaires, études, documents types, bases légales, etc.) sont ainsi déjà à disposition des communes par ce canal. L'idée consiste à construire le système d'information centralisé pour les communes à partir de cet existant en l'améliorant. Cette approche a les avantages principaux suivants :

- la pratique actuelle des services ne change pas fondamentalement ;
- les outils informatiques restent les mêmes ;

- les documents et informations ne sont pas dédoublés.

Le système actuel comporte toutefois des points faibles importants qui devront être corrigés avec la solution retenue :

- la recherche des documents par les communes est fastidieuse et aléatoire, car le classement repose sur la structure organisationnelle de l'administration cantonale ;
- certains documents importants pour les communes, et dont l'expert externe recommande qu'ils soient publiés, ne sont pas systématiquement mis en ligne sur les pages internet des services (décisions du Conseil d'Etat, de l'administration cantonale et des tribunaux).

## **2.2 Objectifs et caractéristiques de la solution à mettre en place**

Le système d'information centralisé pour les communes devra ainsi répondre aux objectifs principaux suivants :

- offrir une porte d'entrée unique pour les informations destinées aux communes sur la page d'accueil du site internet de l'Etat du Valais ;
- permettre la mise à disposition de toutes les informations et de tous les documents utiles pour les communes, en particulier les dispositions et décisions importantes sur le plan légal dont les services concernés ont connaissance.

De plus, ce système d'information devra présenter les caractéristiques suivantes :

- proposer une recherche des informations simplifiée et intuitive pour les communes, structurées sur la base des thématiques relevant de leur compétence (approche « client ») ;
- consister en une solution technique et une pratique intégrées à l'existant avec un impact minimal sur les tâches déjà réalisées aujourd'hui par les services.

## **3. Mise en place du système d'information centralisé des communes**

### **3.1 Etape 1 : Création de la page « Informations pour les communes »**

La Chancellerie crée et structure la page « Informations pour les communes » sur le site internet de l'Etat du Valais. Cette page est accessible directement à partir de la page d'accueil du site de l'Etat du Valais.

La structure de cette page sera définie en collaboration avec le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) ainsi que la Fédération des communes valaisannes entendues.

Cette page regroupera automatiquement les informations mises à disposition par les services qui ont des tâches de soutien, de surveillance ou de haute surveillance des communes.

### **3.2 Etape 2 : Adaptation et actualisation des contenus des sites des services**

Les services qui ont des tâches de soutien, de surveillance ou de haute surveillance des communes adaptent et actualisent si nécessaire la structure et le contenu de leurs pages dédiées aux communes. Ils veillent notamment à mettre à disposition des communes toutes les informations et tous les documents utiles, en particulier les dispositions et décisions importantes sur le plan légal dont les services ont connaissance.

Le contenu de ces pages sera accessible via la page « Informations pour les communes » ou comme actuellement via le service.

Afin de permettre l'accès via la page « Informations pour les communes » aux contenus des services, les administrateurs internet devront valoriser la « catégorisation » des contenus concernés de façon spécifique (sous la catégorisation « RS Legislation » le thème concerné devra systématiquement être spécifié).

La Chancellerie mettra à disposition une instruction d'utilisation relative à cette thématique.

### **3.3 Etape 3 : Mise en production**

Après le délai fixé pour l'adaptation et l'actualisation des contenus des sites des services, le SAIC, avec l'appui technique de la Chancellerie, vérifie si le contenu de la page « Informations pour les communes » répond aux objectifs fixés et demande si nécessaire aux services d'apporter les améliorations utiles.

Le SAIC informe les communes de la mise en production du site qui leur est dédié.

\* \* \*