

# **EXPERTISE**

(1<sup>ÈRE</sup> PARTIE)

**CONCERNANT**

**LES**

**« AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE COMMUNE DE BAGNES »**

**SUR MANDAT**

**DU**

**CONSEIL D'ÉTAT**

**DU**

**CANTON DU VALAIS**

**JEAN-LUC BAECHLER**  
**AVOCAT**

**31 OCTOBRE 2019**



# TABLE DES MATIÈRES

1.	Contenu du mandat.....	5
1.1	Étendue du mandat.....	5
1.2	Limites du mandat.....	6
1.2.1	Limites dans le temps.....	6
1.2.2	Limites en fonction de la matière.....	6
1.3	Documents et pièces à disposition.....	7
2.	Les bases légales applicables.....	7
2.1	Les génériques.....	7
2.2	La loi sur les constructions.....	8
3.	Le rôle du canton et des communes en matière de construction.....	8
3.1	Les communes : compétence primaire et prioritaire.....	9
3.1.1	Compétence des communes pour les autorisations de construire.....	9
3.1.2	Compétence des communes pour la police des constructions.....	9
3.2	Le Canton : haute surveillance.....	10
3.2.1	La surveillance par rapport à la procédure d'autorisation de construire.....	12
3.2.2	La surveillance par rapport à la police des constructions.....	12
3.2.3	Les normes topiques de la surveillance.....	12
3.2.3.1	Les art. 144 à 156 LCo.....	12
3.2.3.2	Les art. 49 et 53 LC et 60s OC.....	18
3.2.4	La procédure de l'enquête administrative.....	20
3.2.4.1	La situation <i>de lege lata</i> .....	20
3.2.4.2	La situation <i>de lege ferenda</i> .....	23
3.2.4.3	Remarques sur la proposition d'une base légale pour l'enquête : ..	24
3.2.5	La mise en œuvre de la haute surveillance.....	25
3.3	Le Canton : autorité de décision.....	28
3.4	Le Canton : rôle de substitution (en cas de récusation de la commune).....	29
3.5	Le Canton : autorité de recours.....	29
4.	Rappel des éléments topiques /chronologie.....	29
5.	Examen des principales mesures successivement prises.....	33
5.1	La décision de la portée gouvernementale du dossier.....	33
5.2	La mise en place du groupe de travail interdépartemental.....	34
5.3	La rencontre entre le Conseil d'État et le Commune de Bagnes.....	34
5.4	Le courrier du Conseil d'État à la Commune de Bagnes.....	35
5.5	Les points de situation sur les mesures déjà prises.....	36
5.6	Les rapports d'expertise juridique.....	36

5.7	Le sous-groupe de travail .....	37
5.8	Le groupe de travail .....	37
5.9	Les exigences du Conseil d'État .....	38
5.10	Le premier rapport de suivi semestriel .....	40
5.11	Le rapport du groupe de travail .....	40
5.12	L'adoption de conclusions par le Conseil d'État .....	40
6.	Divers aspects de la gestion de l'affaire .....	41
7.	Les délais de prescription .....	44
8.	Conclusions .....	44
8.1	Appréciation globale des mesures prises .....	44
8.2	Aspects particuliers .....	46

## 1. CONTENU DU MANDAT

### 1.1 Étendue du mandat

Le mandat confié par le Conseil d'État en date du 19 juin 2019 est libellé comme suit :

1. Nommer Me Jean-Luc Baechler, avocat, comme expert externe pour le dossier « Autorisations de construire commune de Bagnes ».
2. Valider le cahier des charges de l'expert externe, lequel comporte les tâches suivantes:
  - a) Vérifier les démarches entreprises par le Conseil d'État, le groupe de travail et le sous-groupe de travail dans le cadre de la surveillance de la commune de Bagnes depuis le déclenchement de l'affaire dite des « constructions illicites de Bagnes ».
  - b) Vérifier les procédures mises en place et les mesures de régularisation adoptées par la Commune de Bagnes. Dans ce cadre, il conviendra, sur la base de dossiers concrets, notamment de :
    - i. Vérifier la pratique communale en ce qui concerne les décisions rendues après l'ATF du 2 avril 2012 (exigence « i » du rapport du Conseil d'État du 12 juin 2018).
    - ii. Vérifier la pratique communale en matière de police des constructions (travaux réalisés sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation rendue, exigence « g » du rapport du Conseil d'État du 12 juin 2018) :
      - application correcte de la procédure de police des constructions, dans le respect des dispositions applicables sur le plan formel et matériel (notamment respect du droit des tiers, perception des gains illicites, ...).
      - la problématique de la révocation des décisions est-elle dûment traitée dans le cadre des dossiers de police (problématique qui se recoupe avec la lettre « i » ci-avant) ?
  - c) Vérifier, sur la base de l'examen à réaliser par le groupe de travail par échantillonnage, la pratique communale en ce qui concerne les nouveaux dossiers de demande d'autorisation de construire (période juillet 2018 – juin 2019).

Le mandat est donc divisé en deux parties bien distinctes :

En ce qui concerne le point « 2 a) » mentionné ci-dessus, un délai pour déposer le rapport est fixé au 31 octobre 2019.

En ce qui concerne les points « 2 b) et c) » mentionné ci-dessus, le délai est quant à lui arrêté au 31 mars 2020.

Le présent rapport se limite donc à traiter le point « 2 a) » dudit mandat à savoir : vérifier les démarches entreprises par le Conseil d'État, le groupe de travail et le sous-groupe de travail dans le cadre de la surveillance de la Commune de Bagnes depuis le déclenchement de l'affaire dite des « constructions illicites de Bagnes ».

Dans cette première partie du mandat, il s'agit plus précisément d'une tâche de vérification c'est-à-dire d'examiner la valeur des démarches entreprises par le Conseil d'État, le groupe de travail ainsi que le sous-groupe de travail par une confrontation avec les faits et le droit ainsi que par un contrôle de la cohérence interne de l'organisation administrative cantonale.

## **1.2 Limites du mandat**

### **1.2.1 Limites dans le temps**

Les démarches examinées dans le présent rapport s'étendent du 18 mars 2016 (décision du Conseil d'État de la « portée gouvernementale » du dossier relatif aux autorisations de construire de la Commune de Bagnes jusqu'au 24 mai 2019 (conclusions du Conseil d'État au sujet du premier rapport semestriel de la Commune de Bagnes).

Certes, sous certains aspects, l'affaire s'avère beaucoup plus ancienne mais dans la mesure où le Prof. Kurt Nuspliger, dans son rapport exhaustif<sup>1</sup>, a déjà examiné avec précision et justesse la situation sous l'angle juridique de la surveillance jusqu'à l'orée de l'année 2016, il serait superfétatoire d'y revenir. On notera au passage que ledit rapport relève que le courrier explicatif très complet du Canton du 10 juillet 2012 à la Commune de Bagnes - portant sur la non-conformité de son règlement - constitue une véritable directive dans la mesure où il s'agit d'une position juridique claire et précise<sup>2</sup>. Par ailleurs, il est également constaté<sup>3</sup> que le Canton a pris les mesures adéquates depuis la publication du 16 mars 2016 du rapport Veuthey/Bender<sup>4</sup>.

### **1.2.2 Limites en fonction de la matière**

Il convient de bien circonscrire la portée du présent mandat qui n'a pas pour but d'établir des responsabilités. À cet égard, même si des éléments de réponse ont déjà été fournis respectivement dans les rapports Veuthey/Bender, Rouiller et Nuspliger, il n'en demeure pas moins que seule une éventuelle décision judiciaire dans le cadre d'une action devant une juridiction civile ou administrative pourrait apporter une réponse définitive dans ce domaine.

De même, le présent mandat n'a pas pour but non plus d'établir des fautes sous l'angle pénal. Seule l'issue de l'enquête ouverte par le Ministère public en 2016 permettra

---

<sup>1</sup> Kurt Nuspliger, La surveillance du Canton du Valais dans l'affaire Verbier, expertise juridique concernant la surveillance du Canton du Valais sur les communes dans le domaine des constructions au sens large du 20 mars 2017 (dite : « rapport Nuspliger »).

<sup>2</sup> Rapport Nuspliger, p. 48.

<sup>3</sup> Rapport Nuspliger, p. 49.

<sup>4</sup> Expertise de Léonard Bender et Pierre-André Veuthey sur mandat de la Commune de Bagnes de vérifier sa procédure d'autorisation dans le secteur de la construction du point de vue de sa conformité aux règles (dite : « expertise Veuthey/Bender »).

d'élucider ce point sans doute très important aux yeux du Conseil d'État. Selon les informations reçues, l'enquête est toujours en cours depuis plus de trois ans ce qui démontre au demeurant la complexité du dossier également sous l'angle pénal.

Ainsi, le présent mandat, dans sa globalité, se concentrera sur la vérification des procédures mises en place et les démarches entreprises par le Conseil d'État et ses agents après les avoir situées dans leur contexte.

### **1.3 Documents et pièces à disposition**

Pour analyser la situation telle décrite dans le mandat, la présente expertise se fonde principalement sur les documents et moyens suivants mis à disposition:

- Les décisions du Conseil d'État notamment des 27 avril 2016 et 13 juin 2018
- Les trois points de situation de la Commune de Bagnes des 10 mai, 24 juin et 23 décembre 2016
- Le rapport du sous-groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » du 30 avril 2018
- Le rapport du groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » du 12 juin 2018
- Le rapport de suivi semestriel de la Commune de Bagnes (juin-décembre 2018) du 24 décembre 2018
- Le rapport du groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » relatif au rapport de la Commune de Bagnes (juin-décembre 2018) du 22 mai 2019
- Les conclusions du Conseil d'État du 24 mai 2019
- Les correspondances diverses entre le Conseil d'État et notamment la Commune de Bagnes
- Les expertises « Veuthey-Bender », « Rouiller » et « Nuspliger » (qui a accompli un travail de fond extrêmement sérieux et exhaustif sur la question de la « haute surveillance »).

C'est le lieu de remercier chaleureusement les services du Canton du Valais et tout particulièrement M<sup>e</sup> Adrian Zumstein, chef du service administratif et juridique MTE pour leur grande disponibilité et leur courtoisie très appréciées.

## **2. LES BASES LÉGALES APPLICABLES**

Dans l'affaire en cours, il y a lieu de se référer essentiellement aux bases légales ci-après.

### **2.1 Les génériques**

- Constitution du Canton du Valais du 8 mars 1907 (Cst./VS, RS-VS 101.1)
- Loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo, RS-VS 175.1)

- Loi sur les constructions du 7 février 1996 (LC), abrogée et remplacée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par la Loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC, RS-VS 705.1)
- Ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC), abrogée et remplacée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par l'Ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (LC, RS-VS 705.100)
- Loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA, RS-VS 172.6)
- Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, RS 211.412.41)
- Loi cantonale réglant l'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 31 janvier 1991 (LALFAIE, RS-VS 211.41)
- Règlement sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 21 novembre 2012 (RAIE, RS-VS 211.410)
- Loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 (LRS, RS 702)
- Ordonnance sur les résidences secondaires du 4 décembre 2015 (ORSec, RS 702.1)
- Décret d'application de la loi fédérale sur les résidences secondaires du 7 décembre 2015 (RS-VS 702.101).

## 2.2 La loi sur les constructions

Pour la suite du rapport, il est important d'attirer l'attention sur le fait que, compte tenu de la période sous enquête, antérieure pour une bonne part au 1<sup>er</sup> janvier 2018, c'est la loi sur les constructions du 7 février 1996 (LC) qui s'applique en principe. Il en est de même s'agissant de l'Ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC). Ces deux textes légaux sont désormais abrogés et remplacés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cela étant, vu le principe de non-rétroactivité, ils gardent toute leur valeur pour les cas survenus jusqu'au 31 décembre 2017 ainsi que le rappelle l'art. 45 al. 2 LC. Dans le cadre de la régularisation en cours, il conviendra naturellement, le cas échéant, d'appliquer le nouveau droit pour les affaires postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## 3. LE RÔLE DU CANTON ET DES COMMUNES EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION

Il convient, à ce stade, de rappeler le rôle respectif des diverses collectivités publiques en matière de constructions étant entendu comme l'a signalé à plusieurs reprises le Prof. Nuspliger dans son rapport<sup>5</sup> auquel l'auteur de la présente expertise souscrit: l'autonomie communale revêt une importance capitale dans le canton du Valais.

---

<sup>5</sup> Rapport Nuspliger, e.g., p. 15.



### 3.1 Les communes : compétence primaire et prioritaire

Conformément à la loi, les communes assument deux sortes bien distinctes de missions de première importance en matière de construction : une compétence en matière de droit public sur les constructions et une autre non moins stratégique quant à la police des constructions.

#### 3.1.1 Compétence des communes pour les autorisations de construire

En vertu de l'art. 2 al. 1 ch. 1 LC, le conseil municipal est l'autorité compétente en matière de droit public sur les constructions pour les projets situés à l'intérieur des zones à bâtir, des zones de mayens, des zones de hameaux et des zones de maintien de l'habitat rural.

L'art. 3 al.1 OC précise que l'autorité communale au sens de la loi sur les constructions et de l'ordonnance est le conseil municipal.

Les communes sont d'autant plus indépendantes en cette matière pourtant fort sensible qu'il n'existe aucune obligation légale de leur part de requérir le préavis des services de l'État avant de rendre une décision. Cette procédure figure certes dans la loi mais seulement à titre facultatif dans le cadre d'un **préexamen** (art. 28 al. 1 litt. a OC) ou d'une **consultation** des organes cantonaux (art. 42 al.2 OC).

Dans ce contexte, la seule contrainte imposée aux communes constitue à **notifier** impérativement un exemplaire de la décision du conseil municipal au secrétariat cantonal des constructions au sens de l'art. 51 OC. Toutefois, dans la mesure où cette procédure n'est pas assortie d'un droit de recours pour ledit secrétariat ou un autre organe cantonal, l'effet de contrôle par le Canton demeure en pratique très limité.

Pour le reste, conformément à l'art. 28 al. 2 OC, il est intéressant de noter que, en cas de besoin, les communes disposent toujours de la faculté de faire appel à la **collaboration** et au **conseil** du service désigné par le département chargé des constructions et du secrétariat cantonal des constructions.

#### 3.1.2 Compétence des communes pour la police des constructions

En vertu de l'art. 49 al. 1 LC, la loi prescrit que la police des constructions incombe à l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire à savoir le conseil municipal pour ce qui est situé à l'intérieur des zones à bâtir, des zones de mayens, des zones de hameaux et des zones de maintien de l'habitat rural.

Conformément à l'art. 28 al. 2 OC, comme pour les autorisations de construire, les communes disposent toujours, en cas de besoin, de la faculté de faire appel à la **collaboration** et au **conseil** du service désigné par le département chargé des constructions et du secrétariat cantonal des constructions

Selon l'art. 50 LC, il incombe en particulier aux autorités chargées de la police des constructions: de faire **rétablir l'état conforme au droit** lorsque les travaux de construction sont illicites ou que des dispositions en matière de construction ou les conditions et charges n'ont pas été respectées ; de veiller à la suppression des troubles causés à l'ordre public et provenant de constructions et installations inachevées, mal entretenues ou contraires aux prescriptions ainsi que de dresser procès-verbal des

infractions commises. En outre, il incombe aux communes de délivrer ou de refuser le **permis d'habiter ou d'exploiter** ce qui, souvent, n'est pas contrôlé systématiquement par celles-ci.

Que ce soit dans la loi sur les constructions de 1992<sup>6</sup> ou celle de 1996 - et aussi d'ailleurs celle de 2016 - le Grand Conseil accorde une large responsabilité aux communes. C'est un choix politique du législateur qu'il faut constater et respecter même si cela comporte un certain risque notamment pour les communes ne disposant pas de services techniques suffisants. Toutefois, vu le libellé clair de la loi, les communes ne sauraient se soustraire à leurs responsabilités. Le cas échéant, elles peuvent s'adresser aux services de l'État<sup>7</sup> qui ont, alors, le devoir de les aider dans leurs tâches. Nonobstant, cela ne change rien au régime des responsabilités. En tout état de cause, le fait de ne pas assumer sa propre responsabilité ne peut être excusé par un déficit de contrôle pourtant inhérent aux prescriptions légales en vigueur.

### 3.2 Le Canton : haute surveillance

Force est de constater que les bases légales fondant la surveillance des autorités cantonales et sa mise en œuvre dans les affaires communales s'avèrent très parcimonieuses et peu précises sous l'angle de la surveillance.

En cela, la législation valaisanne ne constitue pas une exception. Encore de nombreux cantons connaissent les mêmes lacunes dues non pas à de la négligence mais aux conceptions régaliennes d'une certaine époque où le rôle de surveillance tous azimuts du canton en général et du Conseil d'État en particulier constituait une évidence qu'il n'était pas nécessaire de régler dans les moindres détails. Depuis lors, les choses ont bien évolué notamment depuis l'introduction de la nouvelle Constitution fédérale<sup>8</sup>.

La surveillance exercée par l'État à l'égard des communes relève de la surveillance des collectivités et non pas de la surveillance hiérarchique. Il n'est pas question de surveiller directement un service ou ses employés mais « simplement » le surveillant du surveillant à savoir la commune au travers de son exécutif, le conseil municipal. Il s'agit d'une surveillance juridique et non technique.

Par haute surveillance, il faut entendre le respect de la loi, du principe constitutionnel de proportionnalité et de l'ordre public. L'intervention du Conseil d'État, de par sa nature, doit agir avec mesure, réserve et de manière progressive par paliers successifs en tenant compte des circonstances. Il n'y a pas de recette toute faite ; chaque intervention dépend de la situation concrète que ce soit sous l'angle de l'état de fait ou sous celui de l'état d'esprit des autorités communales. Si par exemple, il y a blocage dans le sens que la commune estime avoir raison et n'entend pas changer ses habitudes pour régulariser un problème patent, la réaction du Conseil d'État sera sans doute plus tranchante et immédiate. En revanche, si la commune adopte une attitude

<sup>6</sup> Contrairement à ce que laisse entendre le Prof. Nuspliger dans son rapport, il nous paraît que, à la lecture du Décret du 31 janvier 1992, l'autonomie communale était déjà à cette époque importante en matière de construction puisque la compétence des communes en matière d'autorisation de construire pour les projets situés à l'intérieur des zones à bâtir et des mayens y figurait déjà *expressis verbis* (art. 3 al. 1). En outre, aucune obligation de requérir systématiquement le préavis de la Commission cantonale des constructions n'y était prescrite mais seulement sous la forme d'une norme facultative (art. 34). Fondamentalement, il n'y a donc pas eu de changement dans les responsabilités respectives du Canton et des communes.

<sup>7</sup> Art. 28 al. 2 OC.

<sup>8</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101).

constructive et se déclare prête à collaborer, il est préférable alors pour le Conseil d'État de n'agir qu'avec retenue en s'assurant avant tout que les déclarations de la commune soient bien suivies d'effet ; dans cette dernière hypothèse, il faut être conscient que le retour à la normale prendra plus de temps. Mais, si le canton a le choix, l'expérience montre (conformément au principe d'efficacité) qu'il est toujours préférable de laisser l'autorité responsable régler elle-même le problème plutôt que de privilégier une ingérence de la part de l'autorité supérieure qui risque de démotiver les élus communaux sur le long terme. En outre, les mesures correctives nécessaires seront toujours mieux acceptées lorsqu'elles émanent des autorités communales en place considérées comme le canal naturel vis-à-vis des citoyens d'une commune donnée.

Par ailleurs, pour prendre la mesure des événements en cause, le Conseil d'État est toujours bien inspiré de s'adjoindre l'aide et les conseils de tierces personnes que ce soient des collaborateurs de divers services ou des consultants externes. En effet, dans le feu de l'action et sous la pression des critiques, il n'est pas toujours facile de soupeser les intérêts en cause à leur juste valeur.

Dans le Canton du Valais, après avoir rappelé que les communes étaient autonomes dans le cadre de la constitution et des lois<sup>9</sup>, **la Constitution cantonale** poursuit en précisant à son **art. 75** que :

« <sup>1</sup> Les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'État dans les limites de l'art. 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'État se restreint à la légalité.

<sup>2</sup> Les règlements élaborés par les communes doivent être homologués par le Conseil d'État. »

Dans les faits, cette surveillance n'est guère thématique par le législateur si ce n'est en matière de contrôle financier<sup>10</sup>.

Au demeurant, la notion de surveillance reste très abstraite n'excluant aucune manière d'y procéder que ce soit sous une forme préventive ou répressive. Toutefois, dans l'exercice de cette surveillance, le pouvoir du Conseil d'État se restreint en principe à la légalité c'est-à-dire au contrôle de l'application du droit par les autorités communales excluant ainsi, par exemple, tout le champ de l'opportunité des décisions prises dans le cadre de l'administration courante de la commune. Dans les faits, vu la description même sommaire de la norme constitutionnelle citée, c'est donc bien de « haute surveillance » qu'il s'agit.

Tout en restant floue sur la notion de base, la Constitution valaisanne insiste tout de même sur un seul point en relation avec la surveillance préventive : l'homologation des règlements communaux par le Conseil d'État, obligation reprise et complétée par la loi sur les communes<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 69 Cst./VS.

<sup>10</sup> Art. 74 ss LCo ; voir aussi l'ordonnance sur la gestion financière des communes du 16 juin 2004 (OGFCo, RS/VS 611.102).

<sup>11</sup> Art. 147 LCo.

### **3.2.1 La surveillance par rapport à la procédure d'autorisation de construire**

Par surveillance du Conseil d'État au sens de l'art. 60 OC, on n'entend pas une surveillance directe mais une surveillance d'autres instances de surveillance. Avec la haute surveillance, le Conseil d'État se voit attribuer une fonction de contrôle dans le droit de la construction en rapport avec les communes, et cela dans une perspective supérieure. Cette formulation signifie que le Conseil d'État doit surveiller les instances de surveillance c'est-à-dire les autorités délivrant les autorisations de construire qui sont responsables des tâches de police des constructions<sup>12</sup>.

### **3.2.2 La surveillance par rapport à la police des constructions**

Les autorités délivrant les autorisations de construire sont également les autorités en charge de la police des constructions. La procédure d'autorisation de construire et la police des constructions ont pour but de faire appliquer le droit des constructions ainsi que de faire respecter l'ordre public et d'assurer la sécurité dans le domaine des constructions (art. 33 al. 1 LC). Le concept de « haute surveillance » au sens de l'art. 49 al. 1 LC signifie que le Conseil d'État ne surveille pas directement l'exécution des projets de construction. Il n'assume aucune tâche directe de police des constructions. Les tâches de la police des constructions doivent être assumées par les autorités délivrant les autorisations de contrôle : les communes et, dans le domaine de compétences de la Commission cantonale des constructions, le secrétariat cantonal des constructions qui remplit également les tâches de la police des constructions<sup>13</sup>.

### **3.2.3 Les normes topiques de la surveillance**

Pour ce qui concerne le domaine des constructions, les bases légales y afférentes relatives à la surveillance par le Canton se trouvent dans deux lois : la loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo)<sup>14</sup> et la loi sur les constructions du 8 février 1996 (LC) ainsi que l'ordonnance idoine du 2 octobre 1996 (OC)<sup>15</sup>.

#### **3.2.3.1 Les art. 144 à 156 LCo**

S'agissant de la loi sur les communes, la question traitant de la surveillance en général du Conseil d'État sur les collectivités de droit public figure aux articles 144 à 156 sous le titre 5 désigné : « Surveillance de l'État et protection juridique ».

Vu l'importance de ces quelques articles - peu nombreux pour traiter un aspect pourtant fondamental de la vie publique - évoquant quasiment à eux seuls la notion de surveillance du Conseil d'État, il paraît expédient de les mentionner dans leur intégralité. De la sorte, on en comprend mieux la systématique qui les anime et leur imbrication réciproque. En effet, il existe une certaine logique entre les dispositions topiques de ce titre qui n'apparaît guère que si on les examine dans leur ensemble et non pas quand on se contente d'une vision ponctuelle superficielle en se concentrant sur une norme spécifique et en oubliant le contexte où il est placé.

---

<sup>12</sup> Rapport Nuspliger, p. 28.

<sup>13</sup> Art. 28 al. 1 litt. d OC.

<sup>14</sup> RS-VS 175.1.

<sup>15</sup> Cf. supra, ch. 2.2., p. 8.

**LCo****Titre 5: Surveillance de l'État et protection juridique****Art. 144** Principe général de surveillance

<sup>1</sup> Les collectivités de droit public sont placées sous la surveillance du Conseil d'État qui veille à ce qu'elles se régissent et s'administrent conformément à la Constitution et aux lois.

<sup>2</sup> Dans la mesure du possible, l'État procure aux collectivités de droit public des renseignements, des conseils, des avis de droit, des cours dans des domaines importants de l'administration et autres.

**Art. 145** Organes

La surveillance des collectivités de droit public est effectuée par le Conseil d'État lui-même, par les instances désignées par lui ou par la loi.

**Art. 146** Objets soumis à approbation

Doivent être soumis à l'approbation du Conseil d'État:

- a) tous les règlements à l'exception de ceux qui ont une portée purement interne;
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) l'octroi ou le transfert de concessions hydrauliques.

**Art. 147** Contrôle des règlements

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Dans les cas où le contrôle s'étend à l'opportunité, l'autorité de surveillance subordonne l'homologation à certaines conditions.

<sup>3</sup> 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.

**Art. 148** (abrogé)**Art. 149** Assistance d'un expert

Lorsqu'une commune rencontre des difficultés importantes dans un domaine particulier, le Conseil d'État peut nommer un ou plusieurs experts, en principe à la charge de la commune, pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches. Il fixe les conditions d'engagement. La commune doit être entendue.

**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'État, après une sommation au moins, prend les mesures nécessaires ou charge un tiers de l'exécution de cette tâche, à la place et aux frais de la collectivité défaillante.

**Art. 151** Mise sous régie

<sup>1</sup> Le Conseil d'État 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.

<sup>2</sup> A cet effet, il désigne le ou les commissaires ou un service de l'État et fixe leurs compétences et les autres conditions d'engagement par voie d'arrêté.

<sup>3</sup> Le Conseil d'État notifie sa décision à la collectivité de droit public, la publie dans le Bulletin officiel et en informe sans délai le Grand Conseil.

<sup>4</sup> La régie est levée par le Conseil d'État, d'office ou sur requête des intéressés, aussitôt qu'elle n'est plus nécessaire. Cette décision est notifiée aux intéressés et communiquée au Grand Conseil. Elle est susceptible de recours dans les 30 jours auprès du Tribunal cantonal.

#### **Art. 152** Recours

La collectivité de droit public peut interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre les décisions du Conseil d'État au sens des art. 150 et 151.

Ce recours n'a pas d'effet suspensif.

#### **Art. 153** Plainte

<sup>1</sup> Toute personne intéressée peut déposer une plainte auprès de l'autorité de surveillance, contre une administration ou un organe d'une collectivité de droit public. La plainte doit être motivée.

<sup>2</sup> La personne agissant par cette voie a droit à une réponse de l'autorité de surveillance.

#### **Art. 154** Litiges administratifs

<sup>1</sup> La protection juridique, en cas de litiges administratifs, est assurée par la loi sur la procédure et la juridiction administratives.

<sup>2</sup> Sauf disposition contraire, les décisions rendues, en vertu de leur compétence, par les commissions ou les titulaires d'une fonction avec pouvoir de décision peuvent être attaquées devant l'autorité de nomination.

#### **Art. 155** Recours en matière de votation et d'élection

Pour les recours dirigés contre la légalité ou la validité d'une votation ou d'une élection, les prescriptions de la législation cantonale en cette matière sont applicables.

#### **Art. 156** Protection des collectivités de droit public

<sup>1</sup> Les collectivités de droit public et leurs associations ont qualité pour recourir auprès du Tribunal cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée.

<sup>2</sup> En outre, les dispositions et les décisions des autorités de surveillance, prises en violation de l'autonomie communale, peuvent être déférées au Tribunal cantonal.

Il faut bien se rendre compte que le législateur n'a pas mentionné par hasard ces divers éléments sous un même titre ; dans ce contexte, ils se rapportent donc tous à la question de la surveillance.

Il est fait presque partout référence aux « collectivités de droit public » ; en fait, cela désigne avant tout les communes du Canton.

En premier lieu, l'**art. 144 LCo** détermine deux notions essentielles de la surveillance : d'une part, la surveillance par le Canton (« l'État ») des collectivités de droit public (c'est-à-dire et avant tout : les communes actuellement au nombre de 126) est du

ressort exclusif du Conseil d'État ; d'autre part, la surveillance y est définie mais de manière très générale en indiquant simplement que le Conseil d'État veille à ce que les communes se régissent et s'administrent conformément à la Constitution et aux lois ; il s'agit donc bien d'une **surveillance juridique** (« la Constitution et les lois ») et non technique ; ce n'est donc pas non plus une surveillance directe. Elle s'apparente indéniablement à la notion de « haute surveillance » quand bien même ce terme n'y figure pas expressément.

Alors que le premier alinéa évoque la surveillance répressive (où le Conseil d'État devra intervenir après coup), l'alinéa 2 insiste sur la surveillance préventive qui permet d'anticiper les problèmes. Un catalogue de mesures prophylactiques y est proposé sans qu'il soit exhaustif (« et autres »). À raison, le législateur insiste sur le rôle de conseils conféré au Canton en faveur des communes.

L'article suivant, **art. 145 LCo**, précise l'organe responsable de la surveillance : en principe, c'est le Conseil d'État *in corpore* ; toutefois, le législateur le laisse désigner une autre instance ce qui présente alors l'avantage de ne pas exposer directement en première ligne le Conseil d'État qui garde ainsi un certain recul souvent bénéfique vis-à-vis du problème à régler et, de même, lui évite le risque d'une récusation collective en cas de recours. En outre, une loi spécifique peut également prescrire qui s'acquittera de cette surveillance au nom du Conseil d'État ; c'est le cas, par exemple, en matière de police des constructions où la surveillance est exercée par l'intermédiaire du département compétent<sup>16</sup>.

Les deux articles suivants insistent sur un aspect important de la surveillance préventive : l'obligation d'homologation de certains actes de la compétence des communes ; il s'agit principalement des règlements. À cet égard, le législateur insiste sur le fait que le rôle de l'autorité de surveillance se limite strictement à examiner si le règlement qui lui est soumis s'avère conforme à la loi ce qui est, à nouveau, une manière de rappeler le contexte de la « haute » surveillance.

Il s'ensuit la triade des **articles 149, 150 et 151 LCo** qui constituent véritablement la substantifique moelle de la haute surveillance incombant au Conseil d'État. Il s'agit de trois normes juridiques successives, d'intensité différente, susceptibles de s'appliquer de la moins incisive à la plus incisive, en crescendo, selon la nécessité des circonstances.

D'abord, il s'agit de la plus douce de ces mesures consistant à nommer un ou plusieurs **experts** pour assister la commune dans l'accomplissement de ses tâches. Dans ce cas de figure, la plupart du temps, l'initiative émanera de la commune en difficulté pour mener à bien certaines de ses missions. Sans doute aura-t-elle, en amont de cette procédure, demandé aux autorités cantonales de l'aider directement mais si cela devait s'avérer répétitif ou trop chronophage, le Canton pourrait alors lui suggérer la piste de l'expert. En tout état de cause, la commune doit être formellement entendue c'est-à-dire qu'elle ait, par oral ou par écrit, la possibilité de prendre position. Une décision administrative au sens des art. 29 ss LPJA devra être rendue puisqu'elle touche à l'autonomie communale ; en outre, contrairement à ce que laisserait supposer *a contrario* l'art. 152 LCo, dite décision est susceptible de recours au sens de l'art. 156 LCo.

---

<sup>16</sup> Art. 49 al. 2 LC.

**L'art. 150 LCo** se rapporte aux « **sanctions** » contre la commune en cas de dysfonctionnement quel qu'il soit. Deux conditions cumulatives se révèlent nécessaires pour permettre son application. D'abord, une condition matérielle double mais alternative : la commune néglige d'entreprendre une tâche prescrite impérativement par la loi **ou** d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi ; pour savoir si une de ces conditions est remplie, cela implique *préalablement* une enquête pour établir les faits de manière précise et fiable<sup>17</sup> ; on ne peut pas se fonder seulement sur un simple soupçon ou une plainte même s'ils ont joué le rôle de déclencheur de l'affaire. Ensuite, une condition formelle est également requise : prononcer une ou plusieurs « **sommations** » c'est-à-dire un avertissement formel assorti d'un délai pour remédier à la situation. On pourrait se poser la question si une telle **sommation**<sup>18</sup> est envisageable avant d'avoir établi clairement les faits ou si on peut y avoir recours au stade déjà de la suspicion plus ou moins avérée. Toujours est-il, compte tenu des conséquences subséquentes pour la commune, que la sommation n'est pas un acte anodin et qu'elle doit respecter certaines formes pour en admettre sa validité. En effet, une fois que la « machine » administrative est lancée, il devient souvent difficile de faire ensuite marche arrière avec tout le dégât d'image que cela peut supposer. De même, force est de constater que ce genre de procédure est extrêmement rare dans les faits ; cela postule donc que ce qui est rare réclame d'autant plus de précaution procédurale. En conséquence, sur le vu des standards actuels en droit administratif, il paraît expédient de conditionner la sommation à une application stricte de la LPJA l'assimilant à une décision en vertu de son art. 5 au même titre qu'une autre décision incidente, surtout si elle a lieu avant l'enquête proprement dite.

À noter que cette disposition légale est **impérative** et non potestative : si les conditions sont réalisées alors le Conseil d'État n'a pas le choix, il doit s'exécuter et prendre les mesures nécessaires ; il peut aussi charger un tiers (issu de l'administration cantonale ou du secteur privé) à cet effet. Sur ce dernier point, conformément aux règles de la nouvelle gestion publique liées au principe d'efficacité, c'est devenu la manière habituelle d'agir pour maintes autorités : confier à un expert externe à l'administration le soin de l'exécution tout en gardant le contrôle et la responsabilité de l'affaire.

Cela étant, il n'en reste pas moins que la formulation « **mesures nécessaires** » reste très vague. Il s'agit d'une de ces notions juridiques indéterminées bien connues des spécialistes du droit administratif ; dans le contexte, sa finalité est tout à fait compréhensible afin de donner au Conseil d'État toute latitude dans l'intervention et la résolution du litige. Cependant, cette formulation connaît aussi ses limites : vu que la disposition s'intitule « **sanctions contre les collectivités** », elle permet donc de prendre des mesures (sans préciser le genre de « **sanctions** ») contre la commune en tant que telle. En revanche, à nulle part, dans la loi sur les communes ou même dans la législation valaisanne<sup>19</sup>, il est prévu des sanctions à l'encontre des autorités communales et à quelles conditions. Cela paraît contradictoire que l'on sanctionne la commune sans envisager aussi des mesures visant les conseillers municipaux responsables. En l'état, il ne sera juridiquement pas possible de leur prononcer une

<sup>17</sup> Cf. infra, ch. 3.2.4, p. 20.

<sup>18</sup> Cf. infra, ch. 3.2.4.1, p. 23.

<sup>19</sup> Seules deux autres dispositions faisant allusion à des sanctions ont été découvertes mais pour des cas extrêmement précis et limités : art. 93 LCo (amende 100 à 5000.- francs en cas de non-remise de documents ou de renseignements ; art. 221 LcDP (amende jusqu'à 5'000 francs au maximum aux membres des autorités communales, aux fonctionnaires et employés communaux ainsi qu'aux membres des bureaux électoraux et de dépouillement qui violent les devoirs de fonction).



« sanction » sans une base légale expresse claire. Pourtant, la gamme des sanctions administratives classiques de la fonction publique applicable *mutatis mutandis* est bien connue<sup>20</sup> comme l'avertissement, le blâme, l'amende, la suspension ou la révocation. Elles nécessitent cependant un ancrage légal pour déployer des effets réels. Ainsi, selon la législation valaisanne actuelle, la révocation d'un membre des autorités communales ne serait pas possible faute de bases légales suffisantes. Le Grand Conseil serait bien inspiré de combler cette lacune un peu comme l'avait fait en son temps le législateur fédéral pour renforcer la responsabilité des administrateurs de sociétés<sup>21</sup>.

En tout état de cause, les mesures qui seront prises en définitive par le Conseil d'État constituent indéniablement **une décision administrative**<sup>22</sup> **au sens de l'art. 5 LPJA** et sujette à recours auprès du tribunal cantonal ; elles devront donc respecter les formes prévues aux art. 29 ss LPJA.

Quant au troisième article de la triade mentionnée ci-dessus, **l'art. 151 LCo**, il prévoit le cas extrême de la **mise sous régie** à des conditions proches de l'article précédent si ce n'est l'ajout d'une notion de durabilité (« de façon constante ») et de mise en danger de la commune sous l'angle de ses biens **et** de son équilibre financier. Il sied d'observer que cette mesure extrêmement intrusive et lourde de conséquences mériterait d'être abordée davantage dans le détail sous un titre à lui tout seul dans la LCo en précisant les motifs, la procédure exacte, les compétences et les conséquences<sup>23</sup>. Par exemple, il n'est rien mentionné sur le sort des autorités communales en place : sont-elles révoquées ? toutes ? certains membres seulement ? quand la mise sous régie est levée, y a-t-il de nouvelles élections ou les anciennes autorités sont-elles remises en place ?

**L'art. 152 LCo** signale que les décisions en lien avec les deux articles précédents (sanctions et mise sous régie) peuvent faire l'objet d'un **recours** par la commune auprès du Tribunal cantonal. Il y est précisé, de manière fort judicieuse, qu'un éventuel recours ne déploiera *pas d'effet suspensif* ; c'est une excellente précaution de la part du législateur pour éviter le risque d'un blocage qui pourrait s'éterniser et rendre caduques toutes les mesures prises pour régulariser une situation bancaire. À cet égard, il faut partir du principe que les décisions incidentes (provisionnelles ou superprovisionnelles) prises dans le cadre de l'enquête bénéficient également de cette réserve. Cela signifie aussi que, contrairement au principe général habilitant l'instance de recours à restituer l'effet suspensif<sup>24</sup>, dite restitution ne sera pas possible pour des cas de ce genre vu que cette restriction est fixée impérativement dans la loi et non dans la décision matérielle.

**L'art. 153 LCo** mentionne la voie de la **plainte** ouverte à « toute personne intéressée », donc n'ayant pas nécessairement le statut de citoyen. Son auteur a droit à une réponse de l'autorité de surveillance. En revanche, la plainte n'accorde pas la qualité de partie au sens de l'art. 6 LPJA. Le plaignant n'a donc pas la possibilité d'intervenir dans une éventuelle procédure engagée et ne bénéficie d'aucun moyen de recours.

<sup>20</sup> Cf. Yves Emery/Filip Grund, in : Le droit disciplinaire, éd. Thierry Tanquerel et François Bellanger, Schulthess 2018, p.86 ss.

<sup>21</sup> Cf. art. 754 CO.

<sup>22</sup> Cf. infra, ch. 3.2.4.1, p. 21.

<sup>23</sup> Cf. la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956, ch. XIV, art. 150 ss qui circonscrit bien le sujet.

<sup>24</sup> Art. 51 LPJA.

**L'art. 154 LCo** retient que les litiges administratifs sont assurés par la LPJA. L'art. 155 LCo rappelle de son côté le renvoi à la LcDP pour les recours en matière de votation et d'élection.

Quant à **l'art. 156 LCo**, il précise que le **recours** administratif auprès du Tribunal cantonal est accordé, de manière générale, aux collectivités de droit public (donc aux communes) ainsi qu'à leurs associations. La teneur de son alinéa 2 se révèle particulièrement importante dans le cas d'espèce : les dispositions et les décisions des autorités de surveillance prises en violation de l'autonomie communale, peuvent être déférées au Tribunal cantonal. C'est donc la confirmation que, globalement et sur le principe, toutes les mesures prises par le Conseil d'État en sa qualité d'autorité de surveillance sont sujettes à recours de la part de la commune touchée.

Mais au final, ce qui frappe le plus dans les dispositions précitées, c'est moins ce qui est prescrit que ce qui brille par son absence : la procédure à suivre pour tout ce qui touche à **l'enquête proprement dite**, c'est-à-dire tout ce qui se trouve en amont de la décision à prendre par le Conseil d'État et qui doit être mis en œuvre afin d'établir les faits de manière fiable ; cela concerne également la procédure à respecter pour prendre les mesures provisionnelles et superprovisionnelles idoines. Cette question importante sera examinée au chapitre suivant<sup>25</sup> :

### 3.2.3.2 Les art. 49 et 53 LC et 60s OC

#### LC

##### H. Police des constructions

**Art. 49** Compétence; tâches, haute surveillance

<sup>1</sup> La police des constructions incombe à l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire.

<sup>2</sup> Le Conseil d'État exerce la haute surveillance en matière de police des constructions par l'intermédiaire du département compétent.

<sup>3</sup> Les organes de police des constructions prennent, dans le cadre de leur compétence, toutes les mesures nécessaires à l'application de la présente loi et des dispositions et décisions prises sur la base de cette loi.

**Art. 53** Exécution par substitution

<sup>1</sup> L'autorité de police des constructions compétente, exécute par voie de contrainte les décisions prises sur la base des art. 50 à 52 immédiatement exécutoires ou passées en force, lorsqu'il apparaît que, malgré la commination d'une exécution par substitution, l'obligé ne donne pas suite à ces décisions.

<sup>2</sup> En cas de danger imminent et sérieux pour des personnes ou des biens importants, l'autorité agit sans procédure préalable.

<sup>3</sup> Les frais d'exécution par substitution incombent à l'obligé. Pour garantir la créance et les intérêts y afférents, la collectivité publique procédant à cette exécution bénéficie d'une hypothèque légale directe valable sans inscription au registre foncier.

---

<sup>25</sup> Cf. infra, ch. 3.2.4, p. 20.

<sup>4</sup> Si une autorité de police des constructions néglige ses devoirs, le Conseil d'État prend les mesures nécessaires à sa place. La commune répond envers l'État des frais découlant de cette intervention.

## OC

### Chapitre 5: Compétence de l'autorité de surveillance et conseils

#### Art. 60 Autorité de surveillance

<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'État, en qualité d'autorité de surveillance de la procédure d'autorisation de construire et de la police des constructions, doit se substituer à elles et ordonner les mesures nécessaires.

<sup>2</sup> Dans ce cas, le Conseil d'État impartit aux autorités défailtantes 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.

#### Art. 61 Conseils

Le secrétariat cantonal des constructions, en collaboration avec le service désigné par le département chargé des constructions et le cas échéant avec d'autres services concernés, traite les affaires relatives aux autorisations de construire et à la police des constructions. Il se prononce notamment sur les questions concernant l'obligation de déposer une demande d'autorisation de construire ou une demande de dérogation, la procédure d'autorisation de construire et les prescriptions de police des constructions.

La loi sur les constructions est une *lex specialis* par rapport à la loi sur les communes qui traite la question de la surveillance de manière générale. En cas de normes juridiques contradictoires entre les deux lois, c'est la première, c'est-à-dire la LC, qui l'emportera sur l'autre.

La LC n'est guère loquace quant à la surveillance du Conseil d'État en la matière. Seul l'art. 49 al. 2 LC prescrit que celui-ci exerce la haute surveillance en matière de police des constructions. Il faut rechercher dans l'OC, plus particulièrement à son article 60, pour obtenir de plus amples précisions quant à l'étendue de cette surveillance qui s'applique non seulement à la police des constructions mais aussi à la procédure d'autorisation de construire. La base légale quant à ce dernier aspect serait donc sujette à caution (vu qu'en principe une simple ordonnance d'exécution émanant du Conseil d'État ne peut aller au-delà de ce qui figure dans la loi) si on perdait de vue que cette ordonnance du gouvernement cantonal a été approuvée en bonne et due forme par le Grand Conseil en date du 18 novembre 1996. Ainsi, grâce à cette caution du pouvoir législatif, le Conseil d'État est bien compétent pour assurer la haute surveillance sous le double aspect de la procédure en matière de constructions.

Quant aux conditions matérielles prescrites, elles se présentent de manière très semblable à celles prévues à l'art. 150 LCo. On peut donc se référer *mutatis mutandis* aux commentaires émis à ce sujet<sup>26</sup>. Toutefois, l'art. 60 al. 1 OC fixe **une condition supplémentaire** non négligeable : « des intérêts publics sont de ce fait menacés » ; un intérêt public se définit comme un intérêt considérable qui touche un grand nombre d'administrés ; cela peut concerner, par exemple, le respect de l'égalité de traitement ou, dans le domaine plus spécifique de l'aménagement du territoire, l'intérêt d'empêcher l'extension excessive des zones à bâtir.

L'art. 60 al. 3 OC comporte un point important qui ne figure pas à l'art. 150 LCo : un blanc-seing est accordé au Conseil d'État pour prendre diverses mesures que l'on doit comprendre comme déjà possibles à titre provisionnel. La liste est exemplative et non exhaustive (« notamment ») ; cela signifie que le Conseil d'État dispose d'une très large marge de manœuvre quant aux mesures adéquates à prendre dans un cas d'espèce.

Au demeurant, l'art. 62 OC signale le rôle de conseils attribué au secrétariat cantonal des constructions qui assume également un rôle de coordinateur quand plusieurs services sont touchés.

Pour être tout à fait complet, il sied de relever encore l'art. 53 al. 4 LC qui prévoit que le Conseil d'État peut prendre les mesures nécessaires à la place du conseil municipal s'il « néglige ses devoirs » pour faire rétablir l'état conforme au droit.

### 3.2.4 La procédure de l'enquête administrative

#### 3.2.4.1 La situation de *lege lata*

Aux fins d'établir les faits sur lesquels le Conseil d'État devra se fonder pour prendre les décisions adéquates à l'égard d'une commune, il s'avère indispensable de mener des investigations préalables en amont de toute décision sur le fond. Cela est d'autant plus fondamental qu'il y va de l'autonomie d'une collectivité de droit public, ciment de notre État de droit. A cet effet, il s'agit de procéder à une enquête administrative. Pour l'instant, toutefois, le canton du Valais ne dispose d'aucune norme juridique idoine<sup>27</sup> définissant formellement la phase préalable indispensable pour établir les faits de manière complète et impartiale à savoir l'enquête administrative. Que ce soit l'art. 150 LCo ou l'art. 60 OC, ils comportent une « face cachée » sous-entendue mais nécessaire ; car qui dit surveillance, dit enquête. En effet, pour établir si une commune « néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi » ou « n'est pas en mesure de remplir ses tâches », il faut préalablement mener une enquête. Or, celle-ci ne figure pas expressément dans les deux normes topiques susmentionnées. On ne trouve que, une fois, sa mention, à l'art. 151 al. 1 LCo en relation avec la mise sous régie. Peut-être que, à une certaine époque, ce genre de procédure n'était pas utile à préciser car il allait de soi. À l'heure actuelle, avec le développement exponentiel du droit administratif, c'est une lacune qu'il conviendrait de combler. D'ailleurs, le Conseil d'État qui en est conscient a déjà, sans attendre la présente expertise, formulé un projet dans ce sens.

<sup>26</sup> Cf. supra, ch. 3.2.3.1, p. 16.

<sup>27</sup> À cet égard, c'est le lieu de signaler l'excellent projet en cours sur proposition du groupe de travail dans son rapport du 12 juin 2018 à l'annexe 2.

Cela étant, pour la présente affaire, une enquête a bien eu lieu même si les contours de celle-ci restent, formellement, imprécis. En effet, face à cette apparente impasse pour fixer la marche à suivre, le Conseil d'État a fort justement appliqué les principes généraux du droit administratif ainsi que les us et coutumes déjà employés par le passé dans d'autres affaires mais jamais vraiment formalisés dans un texte de loi.

À cet égard, conformément aux règles classiques concernant l'enquête administrative et que l'on trouve actuellement formalisées dans certaines législations cantonales, on peut estimer que la décision d'ouverture d'enquête a eu lieu en date du 27 avril 2016<sup>28</sup> après avoir entendu les représentants de la Commune de Bagnes, le 23 mars précédent. C'est à partir de cette date que toutes sortes d'investigations ont été lancées y compris des contrôles sur place par le sous-groupe de travail mandaté par le Conseil d'État. Ce dernier a clairement pris les mesures qui lui paraissaient adéquates à ce stade. Il a également précisé la méthodologie qu'il entendait suivre pour mener à bien son enquête. Plus particulièrement, le Conseil d'État a requis la Commune de Bagnes de revoir et améliorer le fonctionnement de l'ensemble de la filière du domaine des constructions en formalisant des processus ; il en est de même de la mise à l'enquête des projets jusqu'à la délivrance du permis d'habiter en passant par les tâches de contrôle. En outre, des délais ont été arrêtés pour communiquer toutes les décisions prises afin d'assurer une stricte application du droit ; un autre délai a été fixé au 31 décembre 2016 sous forme de sommation pour la remise d'éléments probants garantissant une application correcte du droit faute de quoi le Conseil d'État se verrait contraint de prendre des mesures au sens de l'art. 150 LCo).

**Sur le plan matériel**, le Conseil d'État a agi tout à fait correctement en adéquation avec son devoir et ses obligations en qualité d'autorité de surveillance. Il a pris, sans tarder, les mesures appropriées requises par la situation.

Nonobstant, **sur le plan formel**, force est de constater des carences procédurales attendu que l'on n'a pas considéré la lettre recommandée adressée à la Commune de Bagnes comme une décision administrative au sens de **l'art. 5 LPJA** au libellé suivant :

«<sup>1</sup> Sont considérées comme des décisions, au sens de l'art. 4, les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce ayant pour objet:

- a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations;
- b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations;
- c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations.

<sup>2</sup> Sont également considérées comme décisions les mesures en matière d'exécution prévues à l'art. 38 alinéa 1 lettres a et b les décisions incidentes, les décisions sur opposition, les décisions sur recours, les décisions prises en matière de révision et l'interprétation ».

Le Tribunal fédéral, dans un arrêt relativement récent, a encore rappelé les caractéristiques propres à une décision administrative :

« Als Verfügungen gelten mithin autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind<sup>29</sup>».

<sup>28</sup> Cf. Infra, ch. 5.4, p. 34.

<sup>29</sup> ATF 135/2008 II 38, c. 4.3.

En d'autres termes, il doit s'agir d'une mesure (c'est-à-dire d'une intervention de l'autorité comme une injonction ou une interdiction) prononcée par une autorité administrative (qui lui confère un caractère unilatéral) dans un cas concret affectant des droits ou des obligations et ayant un caractère obligatoire.

Or, dans le cas d'espèce, les mesures prises par le Conseil d'État à l'encontre de la Commune de Bagnes sont bien concrètes et obligatoires ; elles touchent directement aux droits et obligations liés à l'autonomie communale. On peut en inférer également au travers de l'art. 152 LCo garantissant un droit de recours auprès du Tribunal cantonal à la collectivité de droit public contre les décisions du Conseil d'État au sens des art. 150 et 151 LCo.

Il s'ensuit donc que la lettre susmentionnée doit être assimilée à une décision au sens de l'art. 5 LPJA. Cela signifie que les conditions cumulatives suivantes doivent être scrupuleusement respectées :

- Avant que la décision ne soit rendue, la partie en cause c'est-à-dire la Commune doit être entendue, verbalement ou par écrit, par l'autorité c'est-à-dire le Conseil d'État (art. 19 al. 1 LPJA) ;
- La décision, pour être valable, doit (art. 29 al.1 et 3 LPJA) :
  - être notifiée à chaque partie par écrit ;
  - être désignée comme telle, même lorsque la décision est notifiée sous forme de lettre ;
  - être motivée en fait et en droit ;
  - être datée et signée ;
  - mentionner les voies de recours ordinaires ouvertes aux parties et le délai de recours.

Si une des conditions susmentionnées n'est pas remplie, la notification de la décision sera considérée comme irrégulière ; dans ce cas, elle ne pourra entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 31 LPJA).

Dans l'affaire qui nous occupe, il faut bien admettre que la plupart de ces conditions formelles nécessaires pour souscrire à la validité de la décision du 27 avril 2016 ne sont pas réalisées à l'exception du droit d'être entendu validé par la rencontre du 23 mars 2016. Cela étant, les mesures concrètes prises par le Conseil d'État demeurent malgré tout légitimes vu que la Commune de Bagnes non seulement ne les a jamais contestées alors que, semble-t-il, elle dispose même d'un avocat conseil mais a, au contraire, toujours collaboré en vue de remédier aux défaillances constatées.

En outre, si les bases légales validant l'intervention du Conseil d'État demeurent floues, il n'en reste pas moins que cela ressort de la nature même intrinsèque de ses compétences notamment quant à l'ordre public : en tant que gouvernement cantonal, ce genre de mission visant à s'assurer de la bonne application des règles au niveau communal constitue le fondement même de son rôle.

Nonobstant, à l'avenir, il serait judicieux de prévoir plus en détail la procédure à suivre pour éviter toute ambiguïté engendrant des malentendus et des retards voire la nullité de certaines démarches.

Quant à la sommation prononcée dans la même lettre, elle aurait également dû se présenter sous la forme d'une décision administrative<sup>30</sup> outre qu'elle a été formulée au moment où l'enquête a été décidée sur la base de faits pas encore vérifiés directement par les organes mandatés par le Conseil d'État.

#### **3.2.4.2 La situation de *lege ferenda***

De manière idéale, l'enquête comporte plusieurs phases successives à commencer par une enquête préalable informelle.

Une **enquête préalable** suppose toute une série de démarches que l'on pourrait résumer de la sorte :

- prise de connaissance d'une irrégularité (sans que les faits soient encore définitivement établis) ;
- intervention préliminaire des autorités, directement ou par délégation ;
- éventuellement, à ce stade déjà, certaines mesures provisionnelles voire superprovisionnelles sont prises ;
- éventuellement, à ce stade déjà, l'affaire a pu être réglée dans le cadre de cette enquête préliminaire sans besoin de l'ouverture officielle d'une enquête *stricto sensu*.

Si nécessaire, sur la base de ces premières investigations, il faudra prononcer **l'ouverture officielle d'une enquête** par une décision formelle conforme aux règles procédurales de la LPJA, notamment à ses articles 29 et suivants.

Dans la foulée, il conviendra de prendre de nouvelles mesures, de nommer un chargé d'enquête externe (suivant les règles avérées de la nouvelle gestion publique), de définir son mandat, de fixer des délais et la charge des frais y afférents.

Il sera alors procédé à **l'enquête proprement dite** en vue d'établir définitivement les faits mais aussi de tenter déjà de régulariser la situation.

Dans ce contexte, le rôle de l'enquêteur sera double : rôle d'investigateur (pour établir les faits) mais aussi rôle de médiateur (pour essayer de trouver un compromis qui aurait le double avantage de mettre un terme rapidement à l'affaire et d'éviter de faire perdre la face aux parties impliquées).

Si un compromis n'est pas possible, le chargé d'enquête déposera son **rapport officiel** à l'attention du Conseil d'État avec des recommandations et des propositions concrètes.

Avant de le transmettre à l'autorité compétente, le projet de rapport est remis aux parties en cause pour **consultation**.

Suivant les résultats de la consultation, une enquête complémentaire est envisageable.

---

<sup>30</sup> Cf. supra, ch. 3.2.3.1, p.16.

Il conviendra ensuite au Conseil d'État de prononcer formellement la **clôture de l'enquête** :

- sans autre mesure si l'affaire est régularisée et/ou un compromis trouvé ;
- en prenant des mesures d'accompagnement pendant un certain temps ;
- en décidant de poursuivre les investigations (avec fixation de nouveaux délais) ;
- en prononçant subséquemment un avertissement ou d'autres sanctions ;
- en prononçant une mise sous régie totale ou partielle de la commune.

Parfois, avant de prononcer formellement la clôture de l'enquête ou, en tout cas, de rendre une décision définitive, il peut s'avérer judicieux auparavant de suspendre la procédure pour attendre certaines informations peut-être décisives, par exemple dans le cadre d'une *enquête pénale* en cours.

En fait, il n'y a pas seulement une enquête mais plusieurs, un peu comme des poupées gigognes : l'enquête préalable informelle, l'enquête officielle proprement dite, l'enquête complémentaire et même l'enquête subsidiaire (s'il est nécessaire de procéder à des investigations en parallèle de l'affaire principale). Si on dispose de règles claires quant au déroulement de l'enquête administrative, cela offre l'avantage de mieux structurer les diverses étapes qui devraient être suivies afin de résoudre le litige. Chacune de ces phases permet à toutes les parties en cause de suivre un fil conducteur précis et clair. On sait mieux où on se situe dans les démarches à accomplir. Pour les personnes non impliquées directement et le public en général, c'est également plus facile de comprendre l'évolution de la situation et de se rendre compte que l'autorité de surveillance maîtrise la situation, avançant, pas à pas, en conformité avec les règles prévues pour l'enquête.

L'enquête constitue donc une phase décisive dans la résolution du cas et afin de permettre à l'autorité de surveillance de prendre les décisions adéquates en toute connaissance sans précipitation inutile. À cet égard, il faut être conscient du travail de bénédictin du chargé d'enquête qui devra souvent opérer en terrain « miné » nécessitant de l'adresse, de la patience et du temps. L'état d'esprit et la bonne volonté ou non des parties en cause s'avéreront également déterminants pour l'issue du litige ; si on sent qu'il y a la volonté de régulariser une situation, cela vaut la peine alors d'être patient en conséquence.

### **3.2.4.3 Remarques sur la proposition d'une base légale pour l'enquête<sup>31</sup> :**

Il sied de relever l'excellent projet en cours pour créer un article spécifique concernant l'enquête, sur proposition du groupe de travail, dans son rapport du 12 juin 2018 à l'annexe 2. De manière générale, la disposition prévue couvre bien les aspects essentiels de l'enquête. Toutefois, à l'humble avis de l'expert soussigné, elle mériterait encore quelques adjonctions utiles :

- Sur la forme, l'intitulé du projet est libellé ainsi : « proposer la création d'une base légale *permettant* au Canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes ». Or, le Canton peut déjà mener des enquêtes auprès des communes ; il s'agit simplement de formaliser la procédure. Il serait donc plus judicieux pour éviter

---

<sup>31</sup> Cf. Proposition d'une base légale permettant au canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes, rapport du groupe de travail du 12 juin 2018, annexe 2.



toute ambiguïté de mentionner, par exemple : « proposer la création d'une base légale *formalisant* des enquêtes officielles auprès des communes ».

- Le terme « *actes illicites* » repris de l'expertise Nuspliger (art. 148 al. 1 LCo) n'est peut-être pas très heureux dans la mesure où il s'agit d'une connotation propre au domaine du droit pénal. Or, la plupart des cas à traiter se rapportent à des violations de la loi ou à des irrégularités sans qu'il y ait pour autant des conséquences pénales. Pour cette raison, la formule « *Violation de la loi* » ou « violation de prescriptions légales » paraîtrait plus adéquate.

- Le terme « *commission ad hoc* » (art. 148 al. 1 LCo) semble trop restrictif. En effet, dans certains cas relativement bénins, il n'est pas nécessaire de faire appel à toute une commission alors qu'une seule personne pourrait suffire largement (et en plus, le cas échéant, quelqu'un d'externe à l'administration cantonale pour préserver les forces de celle-ci en faveur des affaires courantes souvent déjà très accaparantes). Il faudrait donc ajouter : « ... *commission ad hoc ou à une tierce personne...* ».

- À l'al. 2 de l'art. 148 LCo, concernant le mandat de l'organe chargé de l'enquête, par souci de clarification, il serait opportun d'y ajouter encore qu'il doit *établir un rapport à l'attention du Conseil d'État avec des propositions*. Puisque, finalement, c'est la tâche principale que l'on attend de cet organe, mieux vaudrait le préciser expressément.

- De même, il conviendrait de préciser, pour respecter les règles de droit administratif, que, une fois l'enquête terminée, le dossier de l'organe ou du chargé d'enquête est *mis en consultation* auprès des personnes concernées *avant d'être transmis* au Conseil d'État.

- Enfin, pour prévenir tout blocage malencontreux (qui irait à l'encontre du principe de célérité indispensable dans ce genre d'affaires), le nouvel art. 148 LCo devrait impérativement prévoir que l'ordonnance d'ouverture d'enquête *n'est pas sujette à recours*. Sinon, vu qu'il s'agit d'une décision au sens de l'art. 5 LPJA, le risque d'un recours avec effet suspensif quasi automatique est toujours envisageable.

### 3.2.5 La mise en œuvre de la haute surveillance

Dans le rapport du prof. Rouiller<sup>32</sup>, il est clairement constaté que le conseil communal de Bagnes savait déjà en 1999, lorsque le RCCZ a été édicté, qu'une des dispositions réglementaires contrevenait au droit cantonal. Selon l'expert, le conseil communal a consciemment continué à utiliser cette norme lorsque le délai transitoire accordé par la loi cantonale sur les constructions pour adapter les règles non conformes au droit cantonal était expiré à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2002 conformément à l'art. 59 LC. Force est de constater que la Commune de Bagnes a poursuivi sa pratique illégale malgré les décisions judiciaires qui s'y opposaient et malgré le courrier adressé le 10 juillet 2012 par le Canton<sup>33</sup>. L'élément déclencheur de cette affaire constitue sans doute la prise de connaissance de l'expertise Veuthey/Bender par le Conseil d'État qui a

<sup>32</sup> Claude Rouiller, Rapport établi à la demande du Conseil communal de Bagnes sur certaines conséquences d'une pratique, jugée illégale, en matière de police des constructions du 30 août 2016 (dit : « rapport Rouiller »), ch. 121, p. 105.

<sup>33</sup> Rapport Nuspliger, p. 58.

immédiatement réagi en ouvrant, *de facto*, une enquête et en nommant un groupe de travail interdépartemental<sup>34</sup>.

Ce qui a sans doute posé problème au début, c'est le fait que la haute surveillance soit conçue plutôt à l'égard du bénéficiaire d'un permis de construire qui ne respecte pas les conditions émises lors de la réalisation sans que les autorités de police des constructions interviennent. En revanche, il est beaucoup plus délicat, pour l'autorité de haute surveillance, d'identifier les cas où le bénéficiaire de l'autorisation se conforme aux conditions émises mais que celle-ci se trouve en contradiction avec le droit supérieur, ce que les autorités communales qui l'ont délivrée tolèrent. Dans ce cas, le Conseil d'État peut intervenir notamment en donnant des directives ou en imposant ses consignes. C'est ce qu'il a précisément fait par son courrier du 27 avril 2016 à la Commune de Bagnes.

À l'heure actuelle, nous sommes dans une phase intermédiaire de l'enquête en cours où la Commune est invitée à clarifier et régulariser la situation<sup>35</sup>. L'affaire se trouve encore au stade où il faut, par différents moyens d'investigation et de clarification, réunir tous les éléments nécessaires pour établir les faits en vue de rendre une décision permettant la clôture de l'enquête et donner au Conseil d'État la vision d'ensemble nécessaire pour statuer au sens notamment des art. 150 et 151 LCo (sanctions éventuelles à prendre) ainsi que de l'art. 60 al.1 OC.

Entre-temps, on constate que le Conseil d'État a donné à la Commune de Bagnes, au fur et à mesure de l'avancement de la procédure, diverses consignes claires et strictes en vue de corriger des pratiques non conformes au droit et de régulariser des cas anciens viciés<sup>36</sup>.

Cette situation, certes, dure depuis une durée anormalement longue mais cela est dû au fait que le nombre de cas touchés par cette affaire est également anormalement élevé. Immanquablement, cela nécessite un temps considérable pour rétablir le courant normal.

De manière générale, le Conseil d'État a raison d'agir avec retenue pour l'instant vu que la Commune, après une première réaction un peu réservée, a ensuite mieux compris les enjeux et montre de plus en plus d'ouverture à corriger la situation. Le fait, par exemple, que la Commune ait mandaté, depuis 2016, deux bureaux (BISA et BTEE) pour l'aider dans ses démarches pour assainir la situation, de même que l'audit commandé<sup>37</sup> sur le service des constructions ou encore les rapports de suivi semestriels établis avec diligence constituent autant de signaux positifs d'un dégel progressif de la situation. Cette attitude démontre de manière tangible que la Commune ne cherche pas à faire obstruction mais, au contraire, entend aller de l'avant. Tant que cette volonté de collaborer de la Commune face au Canton existe, il n'y a pas de raison suffisante pour que le Conseil d'État se substitue à elle quand bien même la phase initiale fût laborieuse. Dans ce contexte, l'élection à l'exécutif communal de M. Antoine Cretton, membre du mouvement citoyen « Entremont Autrement » et désormais responsable du dicastère des autorisations de construire constitue le meilleur garant du changement de cap actuel. Nous ne sommes donc

---

<sup>34</sup> Décision du Conseil d'État du 18 mars 2016.

<sup>35</sup> Cf. infra, ch. 5.9, p. 39.

<sup>36</sup> Cf. la nombreuse correspondance à cet effet entre le Conseil d'État et la Commune de Bagnes, en particulier le courrier du 13 juin 2018 (les 18 exigences correctives).

<sup>37</sup> Cf. *Le Nouvelliste* du 20 septembre 2019.

manifestement pas ou plus dans une spirale au sens de l'art. 150 LCo d'une commune qui « négligerait » (encore) d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi.

Au demeurant, il ne faut pas perdre de vue que si le Conseil d'État entendait se substituer à la Commune au sens de l'art. 60 OC, il faudrait alors rendre une décision formelle dûment motivée. Indépendamment de l'argumentation où il y aurait à justifier que la Commune néglige toujours à l'heure actuelle ses tâches en matière de construction<sup>38</sup>, le temps que prendrait ce genre de procédure si la Commune recourait (art. 152 LCo) risquerait, au final, de durer encore plus longtemps même si dit recours ne déploierait pas d'effet suspensif<sup>39</sup>, ce qui est déjà un soulagement du point de vue de la sécurité du droit. De surcroît, ce genre d'écueil s'avérerait sans doute frustrant pour toutes les parties en cause y compris pour le public qui n'en comprendrait peut-être pas la véritable signification. Dans ces conditions, comme le fait avec doigté l'autorité de surveillance, mieux vaut cheminer, étape par étape, à un rythme prudent et méthodique mais qui permet quand même d'aller, ensemble, de l'avant en respectant un cadre légal supervisé par le Conseil d'État.

À ce propos, on peut se poser la question, en matière du droit de la construction, si le Conseil d'État, en qualité d'autorité de surveillance, peut prendre des décisions à la place de l'autorité communale ? C'est une question délicate dans la mesure où la « haute surveillance » signifie que, en principe, son contrôle se limite à l'aspect de la légalité et non pas à l'aspect technique. L'art. 75 Cst./VS prescrit toutefois clairement que : « Dans la mesure où la constitution et les lois *ne prévoient pas expressément le contraire*, le pouvoir d'examen du Conseil d'État se restreint à la légalité ». Or, force est de constater que, dans le domaine des constructions, la loi (art. 60 al. 1 OC) a utilisé cette faculté de la Constitution d'aller au-delà de la simple surveillance de la légalité pour y ajouter aussi un élément purement opérationnel qui normalement échappe à l'autorité de surveillance : « *se substituer* » à l'autorité communale donc la remplacer purement et simplement. Il ne nous appartient pas, dans le cadre de cette expertise, de juger du bien-fondé du libellé de cette clause plutôt insolite risquant de diluer les responsabilités. Il faut bien admettre que la base légale existe même si c'est sous la forme d'une dérogation au principe de base ancré dans la Constitution. À cet égard, on ne trouve rien non plus dans le message du Conseil d'État de novembre 1995 accompagnant le projet de la nouvelle loi sur les constructions qui permettrait d'en comprendre la portée exacte. Néanmoins, la mise en œuvre de cette disposition doit être considérée comme *ultima ratio* et n'est envisageable qu'à la suite d'un long processus devant permettre à la commune de régulariser elle-même la situation litigieuse en vertu du principe de proportionnalité. Dans ce contexte, si la commune adopte une attitude coopérative, il sera sans doute difficile au Conseil d'État de substituer sans autre à moins qu'elle use intentionnellement de procédés dilatoires.

Cela étant, il serait souhaitable, dans l'intérêt de toutes les parties en cause, de clôturer l'enquête officielle dans les meilleurs délais, par exemple à l'horizon du printemps prochain après avoir reçu le rapport de suivi semestriel de fin 2019. Il conviendrait alors, une fois les rapports du sous-groupe de travail et du groupe de travail établis de même que la seconde partie de cette expertise (qui concerne directement la Commune

---

<sup>38</sup> Art. 60 al. 1 OC.

<sup>39</sup> Art. 152 al. 2 LCo.

de Bagnes), de soumettre ces documents pour **consultation**<sup>40</sup> et détermination à la Commune<sup>41</sup> ; puis, sur cette base, après un éventuel (mais rapide) complément d'enquête, prononcer la clôture officielle de l'enquête et prendre les mesures qui s'imposent. Bien entendu, d'un point de vue formel, il conviendra de respecter les droits procéduraux fondamentaux figurant aux art. 29 ss LPJA sans oublier de mentionner les voies de droit<sup>42</sup>.

En agissant de cette manière, on peut espérer que les résultats de l'enquête pénale du Ministère public soient connus de telle sorte que le Conseil d'État - sans y être légalement obligé - pourrait en tenir compte dans son appréciation finale de la situation. En parallèle, une information par le biais des médias serait judicieuse pour qu'on sache à l'avance les démarches prévues par le Conseil d'État.

### 3.3 Le Canton : autorité de décision

En vertu de l'art. 2 al. 1 ch. 2 LC, c'est la commission cantonale des constructions (CCC) qui est l'autorité compétente en matière de droit public pour les constructions et les installations situées à l'extérieur des zones à bâtir. Il s'agit notamment de projets:

- a) nécessitant une dérogation au sens de l'art. 24 LAT et de l'article 31 de la LC ;
- b) situés dans les zones agricoles;
- c) situés dans les zones protégées;
- d) situés dans les zones d'extraction de matériaux et de décharge;
- e) situés dans les zones agricoles protégées;
- f) situés dans les autres zones de sport et de détente (par exemple pistes de ski, terrains de golf, etc.);
- g) situés à l'intérieur de l'aire forestière et dans les autres zones.

Il ne faut donc pas sous-estimer l'importance du Canton en matière d'aménagement du territoire et des constructions puisque, de par la loi, une partie non négligeable du territoire cantonal reste sous son contrôle par le biais de la CCC.

La Commission cantonale des constructions n'est toutefois pas une unité « normale » au sein de l'administration cantonale. Au contraire, elle a des compétences propres définies légalement : selon l'art. 27 OC, elle est un « organe indépendant » et, en ce sens, elle n'a pas à recevoir d'instructions de la part du Conseil d'État<sup>43</sup>. Nonobstant, comme au niveau communal, ce dernier assume également le rôle d'autorité de haute surveillance au sens des art. 49 al. 2 LC et 60 al. 1 OC.

---

<sup>40</sup> Cf. Vincent Martenet/Matthieu Corbaz, L'influence des garanties fondamentales de procédure sur le contentieux administratif, in : Le contentieux administratif, François Bellanger et Thierry Tanquerel (éd.), Schulthess 2013, p. 24 ss.

<sup>41</sup> Art. 19 ss LPJA.

<sup>42</sup> Cf. supra, ch. 3.2.4.1, p. 22.

<sup>43</sup> Rapport Nuspliger, p. 28s.

### 3.4 Le Canton : rôle de substitution (en cas de récusation de la commune)

Conformément à l'art. 2 al. 2 LC, la commission cantonale des constructions (CCC) est également compétente pour les projets dont la commune est requérante ou partie<sup>44</sup>.

C'est un rôle éminent qui revient au Canton au cas où une commune doit se récuser compte tenu d'intérêts directs ou indirects importants dans un projet de construction. Le rôle de substitution de la CCC, découlant de l'intérêt public, permet d'assurer que l'autorité compétente offre toutes les garanties d'indépendance pour trancher une requête de manière impartiale.

Cela signifie concrètement que si la Commune de Bagnes se trouve dans un cas de ce genre, ce qui paraît probable selon l'article paru dans le journal *Le Temps*<sup>45</sup>, cette dernière doit impérativement transmettre le ou les dossiers idoines à la CCC.

### 3.5 Le Canton : autorité de recours

Une autorisation de construire peut faire l'objet - ce qui est très généreux - de deux recours successifs au niveau cantonal sans déployer, en principe, d'effet suspensif : d'abord auprès du Conseil d'État (art. 46 al. 1 LC), ensuite auprès de la Cour publique du Tribunal cantonal (art. 72 LPJA).

Le fait que le Conseil d'État porte « deux casquettes » (sans compter le rôle important du Canton au travers de la CCC) en étant en même temps l'autorité politique et hiérarchique des communes, peut poser quelques problèmes notamment quant à la récusation. Dans un autre registre, cette position ambiguë impose de manière générale une certaine retenue ; il est donc préférable que là où c'est possible ou autorisé, le Conseil d'État choisisse de déléguer à un département certaines tâches ou compétences opérationnelles afin de garder le contrôle stratégique de l'ensemble.

## 4. RAPPEL DES ÉLÉMENTS TOPIQUES /CHRONOLOGIE

21 août 2015	Article du <i>Nouvelliste</i> concernant la Commune de Bagnes et le mandat d'expertise confié (Veuthey/Bender)
12 février 2016	Expertise de Léonard Bender et Pierre-André Veuthey sur mandat de la Commune de Bagnes pour vérifier sa procédure d'autorisation dans le secteur de la construction du point de vue de sa conformité aux règles

<sup>44</sup> À cet égard, on notera que l'art. 2 al.3 de la nouvelle loi sur les constructions du 15 décembre 2016 gagne en clarté quant au conflit d'intérêts touchant la commune : « La CCC est également compétente pour les projets avec lesquels la commune se trouve en situation de conflits d'intérêts, en particulier lorsqu'elle est propriétaire du terrain ou est impliquée dans le projet par l'intermédiaire d'un autre droit réel ».

<sup>45</sup> *Le Temps* du 20 août 2017.

**(Expertise Veuthey/Bender)**. Remise au Ministère public ainsi qu'au Conseil d'État, le 22 mars 2016

18 mars 2016

Décision de la portée gouvernementale du dossier dès prise de connaissance du rapport Veuthey/Bender

**Mise en place du groupe de travail interdépartemental** 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 mars 2016

Rencontre entre le Conseil d'État et une délégation du Conseil communal de Bagnes pour obtenir des informations ainsi que rappeler à dite Commune ses devoirs et responsabilités

27 avril 2016

**Décision du Conseil d'État** à la Commune de Bagnes avec des **consignes strictes** sur l'application du droit cantonal dans le domaine des autorisations de construire. Des délais sont également fixés pour remédier aux lacunes constatées et rétablir une situation conforme au droit

10 mai 2016

**Premier point de situation sur les mesures déjà prises** (Lettre de la Commune de Bagnes au Conseil d'État)

- **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 1er 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 :

- l'abrogation de la commission des architectes
- la réorganisation du service des constructions
- la mise au concours du poste de chef de service (architecte communal)
- l'engagement de deux collaborateurs supplémentaires

- **Régularisation des dossiers expertisés et en suspens.** Pour faire suite à la demande expresse que

le Conseil d'État 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 1er 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.** Proposition de mesures administratives sur la base de l'art. 17 LRS

24 juin 2016

**Deuxième point de situation sur les mesures prises** (Lettre de la Commune de Bagnes au Conseil d'État) selon demande du Conseil d'État pour le 30.06.16 (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 (BISA et BTEE)** 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 F. Corthay, révision prévue du RCCZ)

1<sup>er</sup> juillet 2016

Confirmation de la remise au Conseil d'État des informations attendues, devant faire l'objet d'une analyse et d'un suivi attentif

30 août 2016

Rapport d'expertise établi à la demande du Conseil communal de Bagnes sur certaines conséquences d'une pratique, jugée illégale, en matière de police des constructions (**rapport Rouiller**) (attribution du mandat par la Commune le 16 mars 2016)

15 décembre 2016

Révision totale de la **Loi sur les constructions** confirmant les larges compétences du conseil municipal en matière d'autorisation de construire et de police des constructions

23 décembre 2016

**Troisième point de situation selon demande du Conseil d'État** (lettre de la Commune de Bagnes au Conseil d'État) pour le 31 décembre 2016 (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 février 2017 Courrier à Bagnes avec demande **d'informations complémentaires** sur les régularisations (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 2017 a ensuite été repoussé au 30 avril sur demande de la Commune
- 20 mars 2017 Rapport d'expertise juridique concernant la surveillance du Canton du Valais sur les communes dans le domaine des constructions au sens large (**rapport Nuspliger**)(début du mandat : 27 avril 2016)
- 27 avril 2017 Transmission, par la Commune de Bagnes selon demande du Conseil d'État, de **tableaux récapitulatifs** des dossiers en cours de régularisation, des autorisations de construire 2013-2016 ainsi que des permis d'habiter. Transmission au groupe de travail
- 30 août 2017 Création par le Conseil d'État d'un **sous-groupe de travail** chargé de contrôler sur place les dossiers d'autorisation de construire ; mandat de vérifier, sur la base d'un échantillon, la conformité des autorisations de construire délivrées par la Commune de Bagnes depuis le 27 avril 2016 et de contrôler la conformité des régularisations entreprises pour les dossiers passés
- 4 octobre 2017 Sous-groupe de travail : validation par le Conseil d'État de la méthode de travail, des critères de contrôle ainsi que des critères de choix des dossiers et pour l'organisation des visites sur place
- 11 octobre 2017 Début des contrôles du sous-groupe de travail auprès de la Commune de Bagnes
- 28 mars 2018 Fin des contrôles du sous-groupe de travail
- 30 avril 2018 Rapport du sous-groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes »
- 12 juin 2018 Rapport du groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes »
- 13 juin 2018 **Décision du Conseil d'État** envers la Commune de Bagnes de notamment transmettre deux fois par année un rapport rendant compte de la mise en œuvre et du suivi des **18 mesures correctives** exigées et information par lettre à ladite Commune le même jour



24 décembre 2018	<b>Rapport de suivi semestriel de la Commune de Bagnes</b> (juin-décembre 2018)
16 janvier 2019	Décision du Conseil d'État chargeant le groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » d'analyser et de prendre position sur le rapport du 24 décembre 2018 de la Commune de Bagnes
22 mai 2019	Rapport du groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » relatif au rapport de la Commune de Bagnes (juin-décembre 2018)
24 mai 2019	<b>Adoption par le Conseil d'État</b> des conclusions du rapport du 22 mai 2019 du groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » et communication à la Commune de Bagnes desdites conclusions

## 5. EXAMEN DES PRINCIPALES MESURES SUCCESSIVEMENT PRISES

Sous ce chapitre, il y a lieu de vérifier si les démarches menées par le Conseil d'État sont conformes à la législation en vigueur, aux principes fondamentaux qui la régissent ainsi qu'à la cohérence interne de l'organisation administrative cantonale.

Dans l'analyse en cours des démarches entreprises, il ne faut pas sous-estimer non plus la notion de « bon sens » vu comme un levier indissociable à une bonne administration à l'écoute de la base et des collectivités locales.

### 5.1 La décision de la portée gouvernementale du dossier

**18 mars 2016**

Le Conseil d'État aurait pu confier le soin de cette affaire au Département MTE conformément à l'art. 49 al. 2 LC prescrivant que le Conseil d'État exerce la haute surveillance en matière de police des constructions *par l'intermédiaire du département compétent*. C'est donc le Département qui aurait pu intervenir ce qui a l'avantage de ne pas directement placer le Conseil d'État au front en lui offrant de bénéficier d'un certain recul souvent utile pour, finalement, prendre une décision stratégique d'ensemble<sup>46</sup>. En outre, un tel dispositif comporte l'avantage de plus de flexibilité et de rapidité dans gestion au quotidien du dossier.

---

<sup>46</sup> Cf. supra, ch. 3.2.3.1, p.15.

Toutefois, compte tenu notamment de l'importance particulière de cet objet et de l'implication de plusieurs départements, le Conseil d'État décide de considérer ce dossier de portée gouvernementale et d'en assumer lui-même la direction stratégique.

Compte tenu de ses responsabilités en tant qu'autorité de surveillance et vu la directive du Conseil d'État du 15 avril 2015 concernant les objets gouvernementaux, cette décision est parfaitement légitime et conforme au droit.

## **5.2 La mise en place du groupe de travail interdépartemental**

**18 mars 2016**

Un groupe de travail « Autorisation de construire Commune de Bagnes » est créé avec mandat de proposer au Conseil d'État une marche à suivre pour cet objet gouvernemental. Il est composé des chefs de service concernés, avec l'appui méthodologique de la Chancellerie, et la possibilité de solliciter d'autres services ainsi que des expertises externes.

Dans le cadre de sa mission gouvernementale, le Conseil d'État bénéficie de toute latitude pour gérer le dossier à sa façon et mandater le ou les personnes ou les services idoines afin de l'aider. Cela est conforme aux règles habituelles en la matière car le Conseil d'État ne peut naturellement pas gérer le côté opérationnel de la plupart des affaires. Il se fait donc assister et conseiller par les personnes ou les services de son choix, internes ou externes à l'administration y compris par le biais d'expertises. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, en bout de chaîne, c'est quand même le Conseil d'État seul qui porte la responsabilité de l'affaire.

## **5.3 La rencontre entre le Conseil d'État et le Commune de Bagnes**

**23 mars 2016**

Une rencontre est organisée entre le Conseil d'État et une délégation du Conseil communal de Bagnes pour obtenir des informations ainsi que rappeler à dite Commune ses devoirs et responsabilités.

Une telle initiative est toujours importante et utile pour permettre aux deux autorités de s'expliquer et se comprendre par un face à face sans passer par un échange épistolaire source d'ambiguïtés et parfois oiseux.

En outre, d'un point de vue formel, cela offre à la Commune la possibilité de garantir son droit d'être entendu en prévision de la décision du Conseil d'État du 27 avril suivant.

## 5.4 Le courrier du Conseil d'État à la Commune de Bagnes<sup>47</sup>

27 avril 2016

Faute de posséder une procédure fondée sur des bases claires concernant la manière de mener une enquête administrative, la « lettre » du Conseil d'État qualifiée de « acte de surveillance » dans l'expertise du Prof. Nuspliger<sup>48</sup> doit être assimilée *de facto* à une **décision d'ouverture d'enquête** assortie de différentes mesures, certaines à des fins probatoires (pour établir les faits), d'autres à des fins comminatoires (pour exiger de la part de la Commune des changements radicaux immédiats sans même attendre la fin de l'enquête ce qui est tout à fait possible d'un point de vue légal) avec des consignes strictes sur l'application du droit cantonal dans le domaine des autorisations de construire. Des délais sont également fixés pour remédier aux lacunes constatées et rétablir une situation conforme au droit.

L'enquête a pour but précisément d'établir les faits reprochés et leur ampleur. Il est vrai que, à ce moment, l'expertise Veuthey/Bender était connue ; de même, au mois d'août, l'expertise Rouiller signalera d'autres irrégularités admises par la Commune de Bagnes. Toutefois, aucune des deux n'avaient la prétention et les moyens d'être exhaustive ; de plus, ces expertises ont été établies à la demande de la Commune. Il était donc nécessaire pour le Conseil d'État de mener lui-même sa propre enquête de manière indépendante et au-dessus de la mêlée en prenant toutes mesures utiles à cet effet, par exemple en exigeant divers documents, par des contrôles sur place, par des expertises externes neutres, etc.

Par voie de conséquence, le Conseil d'État a parfaitement assumé ses compétences d'autorité de surveillance chargée de l'enquête administrative propre à établir les faits. Dans sa décision du 27 avril 2016, il a distinctement tracé les contours de la méthodologie qu'il entendait suivre<sup>49</sup>. Vu les bases légales topiques en vigueur, le Conseil d'État a rempli son rôle et accompli ce que l'on attendait de lui de par les devoirs liés à sa charge.

Du point de vue purement formel, il eût été expédient de mentionner *expressis verbis* qu'il s'agissait d'une décision d'ouverture d'enquête. De surcroît, un tel acte aurait dû se présenter sous la forme d'une décision au sens des art. 29 ss LPJA avec indication des voies de droit<sup>50</sup>. À ce défaut, on peut douter de la validité formelle de la notification. Cela étant, la Commune de Bagnes qui dispose pourtant, semble-t-il, d'un avocat conseil, n'a pas contesté d'une manière ou d'une autre le contenu du courrier du 27 avril 2016 ; au contraire, elle s'est montrée très coopérative et a cherché le contact avec le Canton pour mieux comprendre ce que l'on attendait d'elle. Cette attitude ouverte et positive a, dans une certaine mesure, valeur d'effet guérisseur sur les carences formelles constatées.

Quant à la sommation prononcée, elle aurait également dû se présenter sous la forme d'une décision administrative<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Cf. supra, ch. 3.2.4.1, p.21.

<sup>48</sup> Expertise Nuspliger, p. 59.

<sup>49</sup> Cf. supra, ch. 3.2.4.1, p. 21.

<sup>50</sup> Cf. supra, ch. 3.2.4.1, p. 22.

<sup>51</sup> Cf. supra, ch. 3.2.4.1, p.23.

## 5.5 Les points de situation sur les mesures déjà prises

Il s'agit de lettres de la Commune de Bagnes au Conseil d'État en date du :

- 10 mai 2016
- 24 juin 2016
- 23 décembre 2016

Ces lettres démontrent, à satisfaction, une attitude ouverte vis-à-vis du Conseil d'État et de la bonne volonté pour résoudre le litige. Il y sera revenu dans le cadre de la seconde partie de l'expertise prévue pour le 31 mars 2020.

## 5.6 Les rapports d'expertise juridique

### 12 février 2016

Expertise de Léonard Bender et Pierre-André Veuthey sur mandat de la Commune de Bagnes pour vérifier sa procédure d'autorisation dans le secteur de la construction du point de vue de sa conformité aux règles (**expertise Veuthey/Bender**). Cette expertise est présentée en séance du Conseil général de Bagnes. Elle est remise officiellement au Ministère public le 22 mars 2016 avec copie au Conseil d'État.

Si pertinente soit-elle puisqu'elle est sans doute l'élément déclencheur de cette affaire, il n'en demeure pas moins qu'elle n'a pas été mandatée par le Conseil d'État et qu'elle n'offre donc pas les garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité requises. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État n'avait pas le choix : il devait ordonner lui-même une enquête administrative pour établir formellement les faits. Cela étant, il n'en reste pas moins que dite expertise constitue une pièce probante importante du dossier.

### 30 août 2016

Rapport d'expertise du Prof. Claude Rouiller établi à la demande du Conseil communal de Bagnes sur certaines conséquences d'une pratique, jugée illégale, en matière de police des constructions (**rapport Rouiller**) selon mandat du 16 mars 2016.

Comme pour l'expertise Veuthey/Bender, force est de constater qu'elle n'offre pas les garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité requises puisque cette expertise a été mandatée par la Commune de Bagnes qui est justement à l'origine de l'enquête en cours. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État n'avait pas le choix : il devait ordonner lui-même une enquête administrative pour établir formellement les faits. Cela étant, il n'en reste pas moins que dite expertise constitue une pièce probante importante du dossier.

### 20 mars 2017

Il s'agit de la remise du rapport commandé par le Conseil d'État concernant la surveillance du Canton du Valais sur les communes dans le domaine des constructions au sens large (**rapport Nuspliger**)(début du mandat : 27 avril 2016). Cette expertise apporte des lumières bienvenues quant au rôle du Conseil d'État comme autorité de surveillance. De manière générale, la présente expertise s'associe aux conclusions émises par le Prof. Nuspliger auxquelles il y est fait référence expressément.

Comme mentionné ci-dessus au chiffre 5.2, le Conseil d'État est tout à fait en droit d'ordonner une ou plusieurs expertises externes aux fins de mieux apprécier la situation sous tous ses angles.

## **5.7 Le sous-groupe de travail**

**30 août 2017**

Décision par le Conseil d'État de créer un sous-groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » chargé de contrôler sur place les dossiers d'autorisation de construire délivrés par la Commune de Bagnes depuis le 27 avril 2016.

Il est à noter que le Conseil d'État a procédé à la validation, en date du 4 octobre 2017, de la méthode de travail, des critères de contrôle ainsi que des critères de choix des dossiers de même que pour l'organisation des visites sur place.

Divers contrôles sur place, à la Commune de Bagnes, ont eu lieu entre l'automne 2017 et le printemps 2018. On soulignera l'attitude parfaitement coopérative des autorités communales à l'égard du sous-groupe de travail.

Le sous-groupe de travail par la mission très précise qui lui est dévolue représente un complément très appréciable aux mesures décidées par le Conseil d'État lors de l'ouverture d'enquête. Cela lui permet de disposer d'informations de première main sur l'effectivité des contrôles auprès de la Commune et de mesurer, ainsi, l'état d'avancement de la situation. Sur la base des critères rigoureux homologués par le Conseil d'État, le sous-groupe a accompli un travail d'une remarquable précision clairement explicité dans son rapport. Cela représente un instrument à très grande valeur probatoire autant sous l'angle de l'établissement des faits que du contrôle proprement dit. Il convient de saluer à sa juste valeur un travail exemplaire et de qualité supérieure indispensable dans le cadre de l'enquête.

Le sous-groupe de travail a déposé son volumineux rapport le 30 avril 2018. Après avoir rappelé la méthode de travail appliquée, il passe en revue les différents critères de contrôle et choix des dossiers. En annexe, figurent les dossiers contrôlés ainsi que leur appréciation au niveau procédural et juridique.

Les tâches accomplies par le sous-groupe de travail mandaté par le Conseil d'État s'avèrent tout à fait conformes aux règles habituelles de l'administration. C'est un modèle du genre.

## **5.8 Le groupe de travail**

**12 juin 2018**

Conformément au mandat qui lui avait été confié par le Conseil d'État, le groupe de travail « Autorisation de construire Commune de Bagnes » a procédé à une analyse très fouillée du rapport du sous-groupe de travail.

Sur cette base, il a ensuite établi lui-même un rapport assorti de constatations et de recommandations à l'attention du Conseil d'État.

En outre, il a proposé l'adoption d'un certain nombre de mesures d'optimisation de la surveillance et de la haute surveillance des communes selon les propositions du Prof. K. Nuspliger :

- création d'une base légale permettant au Canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes<sup>52</sup>;
- optimisation des procédures d'homologation des plans d'affectation des zones et des règlements ;
- création sur le site internet de l'État du Valais d'une porte d'entrée unique pour les informations destinées aux communes;
- introduction lors de la prochaine modification de la loi cantonale d'application de la LFAIE d'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.

Comme pour le point précédent, les tâches accomplies par le groupe de travail relèvent typiquement de ce que le Conseil d'État peut attendre de ses services ou d'un expert externe. Il apporte un éclairage interdépartemental qui constitue une valeur ajoutée de poids dans la vision d'ensemble de l'affaire. Cela est donc conforme aux règles habituelles de l'administration.

## **5.9 Les exigences du Conseil d'État**

### **13 juin 2018**

En date du 13 juin 2018, sur la base du rapport de suivi fourni par la Commune de Bagnes, le 23 décembre 2016 ainsi que les divers contrôles du groupe et sous-groupe de travail mandatés, le Conseil d'État rend une décision imposant notamment l'instauration de 18 mesures.

Elles font suite à des contrôles sur place à la Commune de Bagnes d'un échantillon de dossiers. Ces 18 mesures correctives ont pour but que la Commune achève ses travaux de régularisation dans les plus brefs délais, qu'elle veille à une application plus rigoureuse de plusieurs dispositions et qu'elle corrige un certain nombre de pratiques.

Sous l'angle formel, il convient de relever que les rapports du sous-groupe et du groupe de travail sont remis à la Commune de Bagnes, le 13 juin 2018 également. C'est une sage précaution qui a l'avantage de garantir le droit d'être entendu de la Commune et, plus particulièrement, de lui assurer la consultation de pièces essentielles du dossier sur lesquelles elle doit se déterminer avant la fin de l'enquête.

Sur la base des recherches effectuées en étroite collaboration avec la Commune de Bagnes, un rapport a été établi respectivement par le sous-groupe de travail et le groupe de travail mandatés avec un certain nombre de recommandations. C'est en se fondant sur ces deux rapports que, à son tour, le Conseil d'État a fixé ses 18 exigences à l'endroit de la Commune de Bagnes.

---

<sup>52</sup> Cf. supra, ch. 3.2.4.3, p. 24.

Ces 18 mesures peuvent être rangées dans 6 catégories différentes :

1. rappel des normes juridiques matérielles à appliquer (litt. a, d, h);
2. rappel des normes procédurales à appliquer (litt. e, f, h) ;
3. mesures pratiques encore à effectuer pour assurer une meilleure organisation et un contrôle efficace de ses activités (litt. b, c, k, p, q, r) ;
4. exigences quant à la régularisation des anciens cas (litt. g, l) ;
5. examiner des dossiers susceptibles de sanctions ou de renvoi à l'autorité pénale (litt. i, j, p, r) ;
6. rappel de l'application de procédures spécifiques en matière LFAIE et LRS (m, n, o, q).

Par ailleurs, pour rendre compte de la mise en œuvre et du suivi des mesures exigées, le Conseil d'État a requis de la part de la Commune de Bagnes l'établissement d'un rapport de suivi semestriel jusqu'à nouvel avis.

On peut constater que les mesures requises par le Conseil d'État sont conformes à son rôle de surveillance en donnant des consignes strictes à la Commune. Dans la mesure où celles-ci restent de portée générale et laissent le soin, en définitive, à la Commune de rendre une décision concrète dans chaque cas d'espèce après une analyse spécifique propre, le Conseil d'État a parfaitement agi de manière adéquate, précise et ferme tout en mettant la Commune face aux impératifs de la situation dont elle est responsable : la régularisation des dysfonctionnements découverts.

Ainsi, cette missive constitue, dans les faits, la fin d'une étape : après environ deux ans d'enquête, notamment par l'intermédiaire du groupe et du sous-groupe de travail, le Conseil d'État arrive désormais à mieux circonscrire les tenants et les aboutissants de l'affaire ; sur cette base, elle décide de nouvelles mesures très précises et très concrètes. On peut estimer que par cette nouvelle décision, une étape importante a été franchie.

Implicitement, cela revenait à clôturer officiellement l'enquête et à passer à la phase suivante prévue par l'art. 60 OC : impartir aux autorités défailtantes un délai convenable pour l'exécution de leurs tâches. On pourrait donc se demander si le Conseil d'État n'aurait pas dû profiter de cette phase décisive où, grâce au sous-groupe de travail et au groupe de travail, les attentes auprès de la Commune de Bagnes s'étaient clarifiées, de clôturer formellement l'enquête administrative en prenant simultanément les mesures requises et, éventuellement, en prévoyant un accompagnement provisoire adéquat (en s'assurant par exemple l'assistance d'un consultant externe). Cela aurait permis de passer à une nouvelle étape de cette affaire tout en réduisant de quelques degrés les immanquables tensions mais en gardant un contrôle étroit sur le suivi. Cette opportunité n'a pas été saisie et ne peut plus être corrigée après coup vu que la consultation préalable obligatoire du dossier par la Commune n'a pas été prévue à temps. Toutefois, la procédure en cours peut se comprendre sous certains aspects et continuer à être gérée avec beaucoup de doigté par le Conseil d'État. Cela permettra notamment de pouvoir tenir compte des résultats de l'enquête pénale.

## **5.10 Le premier rapport de suivi semestriel**

**24 décembre 2018**

Conformément à la demande du Conseil d'État, la Commune de Bagnes a transmis, dans les délais prescrits, le premier rapport de suivi semestriel.

L'examen de ce document, comme prévu dans le mandat, sera effectué dans la partie II de l'expertise. Nonobstant, il convient de relever avec satisfaction que la Commune, à plusieurs reprises dans son rapport, assure le Conseil d'État qu'elle entend appliquer scrupuleusement les exigences qui lui ont été fixées.

## **5.11 Le rapport du groupe de travail**

**22 mai 2019**

Vu le mandat reçu par le Conseil d'État en date du 16 janvier 2019, le groupe de travail « Autorisation de construire Commune de Bagnes » a déposé son rapport visant à analyser et prendre position sur le rapport du 24 décembre 2018 de la Commune de Bagnes.

Comme pour le chiffre ci-dessus 5.8, les tâches accomplies par le groupe de travail relèvent typiquement de ce que le Conseil d'État peut attendre de ses services ou d'un expert externe. Cela est donc conforme aux règles habituelles de l'administration.

## **5.12 L'adoption de conclusions par le Conseil d'État**

**24 mai 2019**

Le Conseil d'État a pris connaissance du premier rapport intermédiaire que la commune de Bagnes lui a remis à la fin décembre 2018. Si les mesures annoncées et adoptées par la Commune permettent, à première vue, d'aboutir à une situation conforme au droit en ce qui concerne les décisions portant sur les nouveaux dossiers, les travaux en vue de régulariser les conséquences des dysfonctionnements passés semblent rester encore importants.

Le Conseil d'État a demandé au groupe de travail interdépartemental en charge du suivi de ce dossier de vérifier, parmi les 18 mesures exigées par le Conseil d'État, celles qui pouvaient être considérées comme satisfaites et en donner, cas échéant, décharge à la Commune. Pour les exigences qui ne pourraient pas être considérées comme satisfaites sur la base du seul rapport de suivi, le Gouvernement a chargé le groupe de travail de demander à la Commune des informations complémentaires et/ou la présentation de pièces probantes, au plus tard dans le cadre du prochain rapport de suivi semestriel. Si nécessaire, d'éventuels contrôles supplémentaires seront réalisés sur place.

Le groupe de travail doit également prendre position sur la manière dont la Commune envisage la réalisation de certaines mesures décidées par le Conseil d'État, notamment la méthode de régularisation des autorisations dites « viciées ». Il s'agit des autorisations de construire accordées après l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 avril



2012, selon un calcul de l'indice d'utilisation du sol jugé non conforme aux dispositions cantonales.

Sur la base de ces contrôles, le Conseil d'État précise ses attentes dans les six catégories de ses exigences (cf. titre A de ses conclusions) ; ce qui est logique pour s'assurer que l'ensemble de ses exigences soient réalisées en adéquation avec ses vues. En outre, il requiert la Commune de lui transmettre des informations complémentaires et/ou des pièces probantes concernant certains points précis (cf. titre B *ibid.*) ; cela est parfaitement conforme à son rôle d'autorité de surveillance qui entend obtenir les résultats escomptés. Enfin, le Conseil d'État émet, dans la dernière partie de ses conclusions, son appréciation sur trois aspects particuliers concernant la révocation, la loi sur les résidences secondaires et sur le droit pénal administratif (cf. titre C *ibid.*) ; là encore, le Conseil d'État intervient tout à fait à bon escient dans le cadre de ses tâches de conseil vis-à-vis des communes.

C'est seulement si la Commune de Bagnes ne parvient pas à finaliser les exigences imposées par le Conseil d'État que celui-ci devra alors envisager de se substituer au conseil municipal. Si on doit en arriver à cette extrémité, cela posera quand même quelques problèmes pratiques et juridiques même si, en théorie, ce serait possible comme déjà démontré<sup>53</sup>. Toutefois, substituer le Conseil d'État aux autorités communales dans le cas d'espèce reviendrait, de fait, à une mise sous régie partielle vu l'importance du dicastère des constructions dans une commune telle que Bagnes ainsi que des interdépendances qui en résultent sur les autres dicastères. Or, dans ce cas de figure, il conviendrait, pour respecter les conditions de l'art. 151 LCo, d'ouvrir une *enquête ad hoc* pour déterminer si de *façon constante*, la Commune s'écarte de ses devoirs et s'oppose aux ordres du Gouvernement ou met considérablement en péril ses biens et l'équilibre de ses finances. Si cela est avéré, il faudra encore préalablement prononcer un *avertissement* avant d'engager la procédure de mise sous régie partielle ou totale. Par ailleurs, dans toutes les phases décrites, il y aura lieu de respecter les conditions de forme et de fond prévues dans la LPJA<sup>54</sup>.

## 6. DIVERS ASPECTS DE LA GESTION DE L'AFFAIRE

1. Le Conseil d'État - qui n'a pas un rôle facile - agit avec une patiente et prudente diligence empreinte d'empathie mais aussi d'une solide détermination.
2. Sur le fond, il n'y a rien à reprocher : l'enquête suit son cours avec sérieux et professionnalisme. Sur la forme, certains aspects sont perfectibles principalement par une application systématique des principes de la LPJA notamment pour la rédaction des décisions formelles qui auraient dû être rendues durant l'enquête au sens des art. 29 et suivants LPJA au risque sinon de provoquer leur invalidation. Au demeurant, il serait souhaitable d'instaurer des règles précises concernant la manière de gérer une enquête administrative.

---

<sup>53</sup> Cf. supra, ch. 3.2.5, p. 27.

<sup>54</sup> Notamment art. 29 ss LPJA.

3. À chaque phase importante de cette affaire, depuis son déclenchement jusqu'à maintenant, le Canton a toujours eu le souci de communiquer les mesures prises et leur suivi. Non seulement les parties concernées sont tenues au courant mais aussi le public au sens large par le biais des médias. On voit donc que rien n'est laissé au hasard en matière de communication gérée avec beaucoup de compétence.
4. Il s'agit d'une affaire hors norme compte tenu du nombre de dossiers impliqués et, subséquemment, de la durée de cette affaire complexe
5. Il sied de ne pas négliger le fait que toute décision prise constitue ensuite un précédent susceptible de s'appliquer, *mutatis mutandis*, à n'importe quelle autre commune du canton.
6. Sans excuser naturellement le comportement inadéquat de la commune qui a agi, en matière de constructions, dans l'illégalité depuis en tout cas 1999 (comme elle l'a admis elle-même)<sup>55</sup>, il faut tout de même comprendre qu'il y a eu une évolution importante dans le temps durant ces dernières décennies : d'un système quasi autarcique par vallée, la société valaisanne a inopinément évolué vers la globalisation comme le reste des cantons de la Confédération. Ce changement radical de paradigmes ne s'est pas fait du jour au lendemain. Ainsi, des pratiques jugées admissibles à une certaine époque ne se révèlent plus de mise de nos jours. Encore une fois, il ne s'agit pas de justifier un état de fait certes fort regrettable mais simplement de mieux l'appréhender dans son contexte au sens large.
7. On conçoit la prudence et la réserve avec lesquelles le Conseil d'État s'investit car la LC se pose clairement en faveur d'une intervention primaire et prioritaire de la commune (mais alors aussi de la responsabilité qui en résulte) en matière de constructions ; ce qui postule, par effet réflexe, une non-ingérence de principe des autorités cantonales dans les affaires communales sauf nécessité. Le Grand Conseil l'a d'ailleurs bien confirmé dans la nouvelle loi sur les constructions du 15 décembre 2016.

Dans le cadre de la surveillance, le Gouvernement cantonal dispose d'une large marge de manœuvre avec une gamme de mesures de différentes intensités. Il faut bien se rendre compte qu'il n'existe pas seulement une méthode possible pour régulariser la situation mais, au contraire, plusieurs envisageables qui dépendent des circonstances du moment (en fonction des usages, de la matière, des personnes, de l'urgence, de la durée, de la nature intentionnelle ou pas des irrégularités commises, des normes légales, ...). Dans un autre registre, il convient de ne pas perdre de vue l'importance du principe de subsidiarité (recommandé par la nouvelle gestion publique) qui postule de donner une « chance » à la commune de régler elle-même le dysfonctionnement. De même, jusqu'à preuve du contraire, l'intervention du Canton s'exercera à l'aune du principe de la confiance mutuelle qui seul permet de travailler ensemble, dans de bonnes conditions, sur le long terme au-delà de l'affaire litigieuse.

---

<sup>55</sup> Cf. Rapport Rouiller, ch. 121, p.105.

A ce stade de l'affaire, le Canton, à raison et en vertu du principe constitutionnel de la proportionnalité, n'entend pas se substituer sans nécessité à la Commune pour prendre à sa place les décisions qui s'imposent. Il veut - et c'est son droit et son devoir - que la Commune se charge elle-même de « faire le ménage » en prenant à bras le corps les anciens dossiers en souffrance, de rendre des décisions motivées pour chacun d'eux et, pour les nouveaux dossiers, d'appliquer strictement les normes légales dans les délais prescrits.

8. Beaucoup de moyens ont été investis notamment au niveau des ressources. Or, il sied de ne pas oublier que les services de l'État engagés ainsi que leurs chefs de service doivent, en priorité, gérer les affaires courantes propres à une administration cantonale déjà fort sollicitée. Si deux affaires, ou plus, du même genre doivent être traitées au même moment, cela commence à devenir problématique pour les responsables concernés.

Quand c'est possible, il vaudrait donc mieux externaliser (« outsourcer ») le côté opérationnel de ce genre d'affaire afin de préserver ses ressources spécifiques. Par un mandat externe, on peut atteindre les mêmes résultats en limitant l'engagement de ses propres services qui, sinon, sont contraints de travailler constamment « sur la réserve ». A la longue, cela risque de provoquer chez certains agents du gouvernement une dépression par un cumul de stress compréhensible. Le gouvernement doit aussi faire en sorte de préserver sa propre administration face à des situations lourdes et complexes dont elle n'est pas à l'origine. Dans ce cas, il n'est que justice que l'organe ou la collectivité publique à l'origine du problème assume non seulement les frais que l'État, inmanquablement, doit engager mais aussi les ressources supplémentaires (par un ou plusieurs mandats externes sous le contrôle de l'autorité cantonale idoine) que cela implique.

9. Compte tenu de la grande expérience acquise maintenant dans ce domaine, il serait judicieux, pour l'avenir et par économie de procédure, de créer une sorte de liste de vérification (« check-list » ou « pense-bête ») des différentes étapes et mesures à prendre ainsi que définir clairement les personnes en charge pour chacune d'entre elles un peu comme les normes ISO. Dans cet esprit, la volonté du Gouvernement valaisan de standardiser les procédures va dans le bon sens. La « check-list » proposée constitue un complément infra-règlementaire précieux pour mieux définir dans le moindre détail la marche à suivre. Plus dite liste sera précise, plus le Conseil d'État et ses agents gagneront du temps, à long terme, dans le traitement d'autres affaires analogues.
10. Compte tenu des intérêts en jeu, on peut se poser la question s'il n'eût pas été plus opportun de laisser le Département ad hoc intervenir comme le prévoit l'art. 60 al. 1 OC. Cette manière de procéder aurait eu l'avantage de ne pas directement placer le Conseil d'État au front en lui offrant de bénéficier d'un certain recul souvent utile pour, finalement, prendre une décision stratégique d'ensemble. En outre, un tel dispositif comporte l'avantage de plus de flexibilité et de rapidité dans gestion au quotidien du dossier.
11. En tout état de cause, la loi n'impose au Conseil d'État, à raison, aucune échéance à respecter pour remplir ses devoirs liés à la haute surveillance. Le

but étant sans doute de trouver la solution la meilleure dans l'intérêt de l'État sans précipitation inopportune<sup>56</sup>.

## 7. LES DÉLAIS DE PRESCRIPTION

Conformément à l'art. 55 al. 1 LC, les infractions se prescrivent par **trois ans** à compter de l'instant où elles sont reconnaissables. Les amendes se prescrivent dans le même délai à compter du moment où le prononcé devient exécutoire.

L'alinéa 2 du même article précise que la prescription relative aux infractions est interrompue par tout acte d'instruction et la prescription relative aux peines par tout acte d'exécution. À cet égard, il faut noter que la validité d'un acte d'instruction suppose qu'il ait été notifié en bonne et due forme au maître de l'ouvrage et/ou au propriétaire.

En outre, il convient de ne pas négliger le fait que la prescription absolue intervient après **six ans**; pour les amendes prononcées annuellement, elle intervient après **dix ans**.

Aucun moyen de prolonger les délais prescrits n'est envisageable dans la mesure où il s'agit de délais légaux impératifs.

En tous les cas, au moment du dépôt de la présente expertise, force est de constater que, sous l'angle pénal, **tout dossier antérieur au 1<sup>er</sup> novembre 2013** se trouve désormais définitivement prescrit. Le cas échéant, il y a donc lieu d'examiner en priorité les anciens dossiers susceptibles de tomber sous le coup d'une contravention au sens de l'art. 54 LC.

## 8. CONCLUSIONS

### 8.1 Appréciation globale des mesures prises

1. On doit insister sur le fait que la Constitution valaisanne accorde de manière générale une grande autonomie aux communes. Plus particulièrement, s'agissant de la loi sur les constructions, force est de constater que la marge de manœuvre consentie aux communes est délibérément très étendue. Le Conseil d'État en est manifestement conscient ; c'est la raison pour laquelle, il est tenu d'agir avec circonspection dans le cadre strict de son devoir de contrôle visant à assurer le bon fonctionnement des institutions et l'application des lois.
2. À cet égard, on note que la nouvelle loi sur les constructions du 15 décembre 2016 confirme cette tendance en maintenant largement les compétences attribuées aux communes.

---

<sup>56</sup> Cf. supra, ch. 3.2.5, p. 27s.

3. La haute surveillance ne constitue pas une science exacte. C'est souvent après coup que les événements se clarifient et se présentent sous un jour bien différents de l'analyse de départ. En plus, au moment où cela surgit, il faut y ajouter l'élément subjectif du stress et de l'urgence supposée. C'est dans cet état d'esprit un peu confus que l'on doit agir, souvent, sur la base d'une appréciation incomplète. Il ne saurait donc être question de se poser *a posteriori* en donneur de leçons mais simplement de rechercher, le plus froidement possible, les meilleures pistes de résolution en prévision de l'avenir. Dans cet ordre d'idées, les améliorations suggérées portent avant tout sur des aspects formels liés à une évolution importante des concepts du droit administratif. En revanche, elles ne remettent absolument pas en cause l'ensemble des mesures concrètes prises par le Conseil d'État par rapport à la Commune de Bagnes.
4. Il convient de relever que les services de l'État mandatés par le Conseil d'État ont accompli un travail remarquable, rapide compte tenu des circonstances et complet quant aux différents aspects à traiter. Leur engagement est digne d'estime non seulement par l'énorme temps consenti mais aussi par la qualité de leur professionnalisme. Tout est fait avec sérieux et diligence compte tenu de la tâche immense à accomplir.
5. Dans les investigations entreprises et les mesures suggérées, il sied de saluer le souci constant de tenir compte de tous les enjeux en cause à commencer par le respect de l'autonomie communale en ne cherchant pas à la limiter ou la restreindre inutilement. On notera également que, à toutes les phases de cette affaire, la Commune de Bagnes a été non seulement informée mais également partie prenante dans les opérations si bien qu'elle a toujours disposé de la possibilité de s'exprimer et de prendre position au fur et à mesure de l'avancement de l'enquête diligentée par le Conseil d'État.
6. De même, on constate que, à raison, le Conseil d'État essaie constamment de limiter son intervention à l'essentiel, laissant à la Commune le soin d'assurer la conduite opérationnelle des tâches à accomplir afin qu'elle prenne elle-même les mesures concrètes nécessaires. En d'autres termes, le Conseil d'État, de manière patiente, clairvoyante et délibérée, veut justement garder le recul indispensable qui convient à sa fonction de contrôle en qualité de gardien des Institutions et ne veut pas restreindre l'autonomie - et la responsabilité qui en est le corrélat - de la Commune de Bagnes au-delà de ce qui est absolument nécessaire. Il est conscient que c'est, au final, la Commune qui se trouve sur le terrain pour concrétiser et appliquer dans chaque cas particulier les normes légales qui, par nature, se présentent de manière générale et abstraite.
7. Le Conseil d'État a donc bien compris, dans ses démarches claires et courageuses mais prudentes, qu'il ne pouvait pas se substituer à la Commune sans, au préalable et de manière progressive, avoir tout tenté pour lui permettre de régulariser elle-même la situation sous son contrôle vigilant. C'est ce qui a été réalisé jusqu'à maintenant avec succès et qui devrait bientôt arriver à son terme. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur et de la complexité inhabituelle de cette affaire, il n'est pas étonnant que le rythme en vue d'un retour à la normale prenne un certain temps.

8. Fort de ces considérations, il y a lieu de constater que le Conseil d'État et ses agents, dans toutes leurs démarches, ont agi avec diligence conformément au système légal en place et à l'organisation administrative du Canton.

## 8.2 Aspects particuliers

1. Sur le plan matériel, l'affaire a été menée par le Conseil d'État et ses services avec méthode, professionnalisme et un soin extrême en respectant scrupuleusement les principes constitutionnels de légalité, proportionnalité et subsidiarité dont l'application est indissociable à la mise en œuvre de la haute surveillance.
2. À cet égard, tous les principaux documents établis par le Canton dans cette affaire (en particulier la décision du Conseil d'État du 27 avril 2016 et les exigences du Conseil d'État du 13 juin 2018 ainsi que les rapports du sous-groupe de travail et du groupe de travail) ont été soigneusement examinés et analysés à l'aune des principes susmentionnés. Il en ressort que toutes les constatations, remarques, consignes et exigences formulées s'avèrent conformes au cadre légal et institutionnel ; elles ne prêtent pas le flanc à la critique.
3. Sur le plan formel, des améliorations peuvent être apportées pour mieux respecter les règles de procédure en droit administratif. Plus particulièrement, il ne faut pas perdre de vue que les décisions rendues par le Conseil d'État, avec l'aide de sa Chancellerie, dans ce genre de cas sont considérées comme des décisions formelles au sens de l'art. 5 LPJA ; il en résulte qu'elles doivent impérativement revêtir la forme prescrite par les art. 29 et suivants LPJA au risque sinon de ne pas déployer de validité formelle.
4. Le Canton du Valais dispose de bases légales concernant la haute surveillance du Conseil d'État sur les communes ; il s'agit avant tout des art. 75 Cst./VS, art. 144 ss LCo, art. 49 ss LC et 60s OC. Les conditions de base requises constituent des normes juridiques indéterminées sujettes à interprétation et qui, par voie de conséquence, donne au Conseil d'État un large pouvoir d'appréciation quant à la manière d'intervenir concrètement dans un cas d'espèce. C'est tout à fait normal et légitime car il faut s'adapter aux circonstances qui varient beaucoup d'une affaire à l'autre.
5. Vu l'absence de règles de procédure propres à l'enquête, le Conseil d'État a dû fixer lui-même, sur la base des principes généraux du droit et de son expérience, sa méthodologie pour y parvenir. C'est dans son courrier (décision) du 27 avril 2016 qu'il brosse les grandes lignes de ses intentions et de sa manière de procéder à l'égard de la Commune de Bagnes. On peut considérer que c'est le début officiel de l'enquête.
6. Est-ce que, en matière du droit de la construction, le Conseil d'État, en qualité d'autorité de surveillance, peut prendre des décisions à la place de l'autorité communale ? C'est une question délicate dans la mesure où la « haute surveillance » signifie que, en principe, son contrôle se limite à l'aspect de la légalité et non pas à l'aspect technique. Cela étant, puisque ce cas de figure est

expressément mentionné à l'art. 60 al.1 OC, il faut répondre par l'affirmative tout en précisant que ce n'est envisageable qu'à la suite d'un long processus, conforme au principe de proportionnalité, devant permettre à la Commune de régulariser elle-même la situation litigieuse. À cet égard, si la Commune adopte une attitude coopérative, il sera sans doute difficile au Conseil d'État de se substituer sans autre à moins qu'elle use intentionnellement de procédés dilatoires.

7. Est-ce que la gestion de cette affaire pourrait aller plus vite ? Il faut rappeler que le temps est une notion relative et très volatile. Compte tenu de la complexité anormalement importante de l'affaire, il n'est pas étonnant que la durée soit également en conséquence. Il faut toutefois relever que, à aucun moment, on note une baisse régime dans le suivi de cette affaire. Celle-ci, dès le départ, a été examinée avec sérieux et compétence. Dans son courrier du 27 avril 2016, le Conseil d'État a clairement fixé ses objectifs et défini la marche à suivre à défaut de normes précises formalisant la procédure d'enquête. Depuis lors, toutes les démarches effectuées correspondent à l'idée de manœuvre du départ. On ne note aucun temps mort dans le suivi du dossier.
8. Est-ce que le Conseil d'État aurait pu prendre d'autres mesures en vue de régulariser la situation ? Il a agi avec prudence et détermination en appliquant strictement les instruments législatifs à sa disposition ainsi que les principes constitutionnels de légalité, proportionnalité et subsidiarité. Il doit intervenir par étape successive en tenant compte de l'attitude des autorités communales. Vu que celles-ci dès le départ se sont montrées ouvertes et coopératives, il n'y avait pas lieu d'envisager des mesures plus coercitives que celles qui ont été prises jusqu'à maintenant et qui sont mises en œuvre à l'heure actuelle. On peut donc affirmer que, vu les circonstances, le Conseil d'État a pris les mesures adéquates nécessaires en respectant le cadre légal et institutionnel. De surcroît, on notera que les premières mesures prises ont directement produit les effets escomptés quant aux nouveaux cas d'autorisation de construire : la Commune de Bagnes a immédiatement assuré le Conseil d'État qu'elle suivrait dorénavant strictement les normes légales en vigueur ainsi que la jurisprudence idoine.
9. Est-ce que les agissements de la Commune de Bagnes dans le temps constituent un véritable système illicite organisé ? Ce n'est pas l'objet de la présente expertise. C'est le Ministère public qui sera en mesure de le déterminer à l'issue de l'enquête pénale toujours en cours.
10. Avant de clore définitivement cette affaire en cours, il paraît maintenant judicieux d'attendre les résultats de l'enquête pénale menée par le Ministère public. Ce n'est pas une obligation légale puisque, conformément aux principes généraux du droit, chaque domaine du droit est autonome mais *in casu* le droit pénal peut apporter un éclairage bienvenu sur les aspects propres au droit administratif.