



Département de la mobilité, du territoire et  
de l'environnement  
Departement für Mobilität,  
Raumentwicklung und Umwelt

**CANTON DU VALAIS**  
**KANTON WALLIS**

Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement, 1950 Sion

Poste CH SA

Maître  
Juliën Délèze  
Député  
Rue Sainte-Marguerite 7  
1950 Sion

Notre réf. DMTE (SAJMTE/SDT)  
Votre réf.

Date 25 MAR. 2021

**Après le Verbier-gate, un nouveau scandale lié au domaine des constructions en Valais?**  
**Votre question écrite No 2020.12.441 du 15 décembre 2020**

Monsieur le Député,

En date du 15 décembre 2020, vous avez déposé sur le bureau du Grand Conseil une question écrite par laquelle vous invitiez le Conseil d'Etat à répondre à sept questions en lien avec l'objet cité en marge et auxquelles, avec l'accord du Conseil d'Etat, nos réponses, compléments d'information et précisions sont apportés par la présente.

A titre liminaire, il convient de rappeler quelques éléments en lien avec le droit matériel et procédural. Conformément l'art. 36 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), tant que le plan d'affectation (PAZ) n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal. Le droit cantonal valaisan ne s'étant pas écarté de ce principe, l'art. 36 al. 3 LAT est ainsi applicable.

Lors du dépôt d'une autorisation de construire dans une commune ne comportant pas de plan d'affectation de zones conforme à la LAT, il revient à l'autorité saisie d'examiner d'office sa compétence et de procéder à l'analyse de l'aspect largement bâti ou non d'un secteur, respectivement d'une parcelle. Si au vu de son analyse, elle ne s'estime pas compétente, elle transmet l'affaire à l'autorité compétente (art. 7 al. 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA)). Conformément à l'art. 2 al. 2 de la loi sur les constructions (LC) en lien avec l'art. 25 al. 2 LAT, la Commission cantonale des constructions (CCC) est l'autorité compétente pour tous les projets sis hors de la zone à bâtir.

Ainsi, en application de l'art. 36 al. 3 LAT en lien avec les art. 25 al. 2 LAT et 2 al. 2 LC, une autorisation de construire délivrée par une commune dans un secteur non largement bâti présenterait un vice formel. Toutefois, ce vice formel ne rendrait pas pour autant la décision communale nulle *ex lege*. En effet, la constatation de la nullité d'une telle décision devrait dans tous les cas reposer sur une analyse complète et conforme aux principes généraux du droit administratif (existence d'un vice grave et manifeste ; pesée de tous les intérêts privés et publics en présence) réalisée par l'autorité saisie.

Dès lors, la bonne foi des administrés ayant reçu une autorisation de construire devrait dans tous les cas être prise en compte avant toute constatation de la nullité d'une décision communale, conformément au principe de sécurité du droit.



**1. Que compte faire le Gouvernement relativement aux autorisations de construire délivrées par les communes concernées pour des bâtiments sis en secteur non largement bâti et qui sont nulles ?**

Il revient en premier lieu à l'autorité compétente hors de la zone à bâtir, soit à la CCC de prendre les mesures de police des constructions nécessaires pour des constructions sises dans un secteur non largement bâti qui sont portées à sa connaissance. C'est ainsi à la CCC, en sa qualité d'autorité de première instance et d'organe indépendant du Conseil d'Etat (art 21 al. 2 OC), de déterminer si la nullité d'une autorisation communale délivrée hors de la zone à bâtir provisoire doit être constatée et le cas échéant, d'ordonner les mesures de police de construction nécessaires. Il sied toutefois de préciser que des travaux réalisés sur la base d'une décision viciée uniquement sur le plan formel peuvent en principe être régularisés conformément à la procédure de l'art. 57 LC. Il convient ainsi pour la CCC de déterminer si une décision rendue par une commune hors de la zone à bâtir provisoire présente également des vices matériels avant de délivrer un ordre de remise en état des lieux conforme au droit. Concernant la procédure de surveillance, il convient de rappeler que celle-ci ne s'exerçant qu'à titre subsidiaire, le Conseil d'Etat ne pourrait se substituer à la CCC que si la CCC négligeait ses devoirs de police des constructions (art. 54 al. 2 LC et 48 al. 1 OC).

Par ailleurs, en avril 2016, le Conseil d'Etat rendait attentives les communes ne disposant pas d'un PAZ conforme à la LAT de 1980 au fait que le territoire largement bâti était réputé zone à bâtir provisoire et que, selon l'art. 36 LAT, seules les constructions à l'intérieur des zones largement bâties pouvaient être autorisées jusqu'à l'homologation du PAZ par le Conseil d'Etat. Dans ce cadre, ce dernier a mis en place une pratique exigeant qu'un préavis soit sollicité auprès de la CCC pour déterminer le territoire largement bâti en cas de demande d'autorisation de construire.

En parallèle, une ébauche de monitoring des projets de construction dans les communes n'ayant pas de PAZ conforme à la LAT de 1980 a été mis en place sur mandat du Conseil d'Etat dès 2016, mais n'a pas donné de résultats définitifs au vu des difficultés techniques liés à l'accessibilité des données.

Cependant, il convient de relever que les tendances concernant les 19 communes sans PAZ démontrent que la majorité des communes concernées ont entrepris les démarches attendues. En effet, près de la moitié de ces communes ont désormais un PAZ conforme à la LAT de 2014 ou un PAZ en cours d'homologation (cf. ci-dessous). L'autre moitié des communes ne présentent pas de risque du point de vue du monitoring des constructions, dans la mesure où l'état d'avancement de la révision globale de leur PAZ est satisfaisant ou que leur développement est faible, voire inexistant.

De plus, un observatoire du territoire est actuellement en cours d'élaboration au sein du Service du développement territorial (SDT). Cet observatoire portera notamment sur la mise en œuvre de la LAT (redimensionnement des zones à bâtir, développement vers l'intérieur du milieu bâti, analyse des réserves, etc.). Une actualisation du monitoring des zones à bâtir figurant dans le rapport selon l'art. 3b de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LCAT) présenté en 2020 au Grand Conseil a été effectuée sur la base des données à fin 2020. Il en ressort notamment que :

- sur les 19 communes soumises à l'art 36 al. 3 LAT en mai 2014, 6 communes disposent aujourd'hui d'un PAZ conforme et 3 communes ont un PAZ en cours d'homologation,
- sur les 101 communes devant prendre des mesures, 56 ont déposé leur projet de périmètre de développement et d'options communales de développement et 50 ont défini des zones réservées s'étendant sur une surface de près de 2'500 ha. Les autres communes sont pour la plupart en cours de travail et devraient pouvoir respecter le délai fixé au 1<sup>er</sup> mai 2021, et repoussé au 1<sup>er</sup> septembre 2021 suite à un postulat accepté par le Grand Conseil.

**2. Combien d'autres communes se trouvent dans la même situation, c'est-à-dire d'avoir délivré des autorisations de construire nulles (on pense notamment aux autorisations de construire délivrées en zone mayens) et quelles sont les conséquences ?**

La situation juridique relative à la zone de mayens est fondamentalement différente de celle en lien avec l'art. 36 al. 3 LAT. En effet, l'incompétence des communes dans ces zones découlait du fait que la législation cantonale, approuvée par le Grand Conseil, n'était pas conforme au droit supérieur (art. 2 al. 1 aLC en lien avec l'art. 25 al.2 LAT) et non d'une éventuelle application incorrecte de l'art. 36 al. 3 LAT. Dans la mesure où la LC a depuis été adaptée en conséquence, la question des autorisations de construire délivrées en zone des mayens n'apparaît pas problématique.

Dans tous les cas, la CCC a traité toutes les autorisations de construire communales lui ayant été dénoncées conformément à la jurisprudence cantonale récente (Arrêt du Tribunal cantonal A1 17 115 du 8 février 2018).

**3. Combien de constructions sont concernées sur l'ensemble du territoire cantonal ?**

Une analyse complète de toutes les autorisations de construire délivrées par les communes concernées serait nécessaire afin de répondre précisément à cette question. Or, au vu des tendances du monitoring précité, le Conseil d'Etat estime qu'une telle analyse ne semble pas nécessaire.

**4. Quelles mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il de prendre pour permettre le rétablissement d'une situation conforme au droit ?**

Tel que précisé dans la réponse à la question 1, il revient en premier lieu à la CCC de prendre les mesures de police de construction nécessaires afin de rétablir une situation conforme au droit. Le Conseil d'Etat ne pourrait ainsi se substituer à la CCC que si celle-ci faillait à ses devoirs de police des constructions. Le Conseil d'Etat transmettra ainsi à la CCC tous les dossiers illicites parvenant à sa connaissance afin que celle-ci prenne les mesures qu'elle juge nécessaire et adéquates.

**5. Toutes les situations seront-elles étudiées par le Canton et un ordre de remise en état sera-t-il prononcé systématiquement ?**

La CCC traite tous les dossiers relevant de sa compétence et analyse d'office si une remise en état des lieux doit être ordonné, si un projet peut être régularisé ou si une remise en état des lieux apparaît manifestement contraire au principe de proportionnalité (art. 57 LC).

**6. Un moratoire sur les autorisations de construire dans les communes concernées ne devrait-il pas être mis en place dans l'attente d'une planification communale conforme à la LAT ?**

Au vu des éléments susmentionnés, il n'apparaît pas qu'un moratoire sur les autorisations de construire de ces communes soit nécessaire en dehors des mesures provisionnelles évoquées ci-dessus (définition de zones réservées, obligation de transmettre les dossiers de construction au Canton pour préavis, etc.). Par ailleurs, aucune base légale fédérale ou cantonale ne permet au Conseil d'Etat de prononcer une telle mesure.

**7. A combien se chiffrent les montants que devront payer les collectivités publiques pour faire exécuter l'ordre de remise en état des constructions concernées le cas échéant ?**

Les frais liés à d'éventuelles procédures de remise en état des lieux par substitution ne peuvent être déterminés de façon abstraite. De plus, il sied de préciser que lors de l'année 2020, la CCC n'a jamais eu à procéder à une exécution par substitution d'une décision de remise en état des lieux, les propriétaires/perturbateurs ayant procédé eux-mêmes aux travaux de remise en état des lieux ordonnés.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne peut se prononcer sur l'issue d'éventuelles procédures civiles intentées par des privés à l'encontre de communes ayant délivré des autorisations de construire hors des secteurs largement bâtis.

En vous remerciant de vos questions et en espérant avoir apporté les réponses et informations souhaitées, nous vous présentons, Monsieur le Député, nos salutations distinguées.

  
Jacques Melly  
Conseiller d'Etat

Copies à **Président du Grand Conseil**  
**Service parlementaire**