



## Rapport final du 22 juin 2022

**Destinataire** Conseil d'Etat  
**Auteur** Groupe de travail « Autorisations de construire ancienne Commune de Bagnes »  
**Date** 22 juin 2022

---

### « Autorisations de construire ancienne Commune de Bagnes » Rapport final à l'adresse du Conseil d'Etat

---

#### TABLE DES MATIERES

1. Introduction .....	2
2. Bases légales .....	2
3. Rappel des faits .....	4
3.1. Historique de la législation et des homologations .....	4
3.2. Dénonciations diverses et expertise « Veuthey – Bender » .....	4
4. Principales mesures prises par le canton à l'adresse de la commune de Bagnes et actions de la commune .....	5
5. Principales conclusions des expertises externes mandatées par le Conseil d'Etat .....	8
5.1. Evaluation des rôles et responsabilités du canton et de la commune jusqu'au déclenchement de l'affaire en 2016 .....	8
5.1.1. Importance du principe général de l'autonomie communale .....	9
5.1.2. Cas particulier de la commune de Bagnes .....	9
5.2. Evaluation des démarches entreprises par le canton après le déclenchement de l'affaire .....	9
5.3. Evaluation des démarches entreprises par la commune après le déclenchement de l'affaire .....	10
6. Mise en œuvre des 18 mesures exigées par le Conseil d'Etat en juin 2018 .....	10
7. Mesures organisationnelles mises en place par la commune en vue d'assurer une application du droit .....	11
7.1. Mesures organisationnelles dans le service des constructions de la commune .....	11
7.2. Appréciation de la qualité des dossiers soumis par la commune aux services de l'Etat .....	12
8. Analyse du rapport final de la commune de Bagnes par le sous-groupe de travail (SGT) .....	13
8.1. Analyse et rapport du SGT .....	13
8.2. Schéma de sélection des dossiers (validé par le Conseil d'Etat le 1 <sup>er</sup> décembre 2021) .....	15
8.3. Problématiques générales .....	15
8.4. Législation sur les constructions .....	17
8.5. Législation sur les résidences secondaires .....	18
8.6. Législation fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger .....	19
9. ASPECTS GENERAUX .....	19
9.1. Principes applicables en matière de surveillance .....	19
9.2. Principe de la bonne foi .....	21
9.3. Principe de la proportionnalité .....	22
10. Suites données aux recommandations de la Commission de gestion du 28.08.2020 .....	23
11. Conclusions .....	23
Abréviations .....	27
Liste des annexes .....	28

## 1. INTRODUCTION

Le présent rapport du groupe de travail « Autorisations de construire ancienne Commune Bagnes » (ci-après GT) fait suite aux sommations du 27 mai 2020 (annexe 1) et du 28 avril 2021 (adaptation des délais) (annexe 2) adressées par le Conseil d'Etat et imposant à la commune de Val de Bagnes de :

- réaliser un inventaire des dossiers de construction considérés comme conformes, auxquels pouvaient s'ajouter tout ou partie des dossiers en cours d'examen, et d'établir pour chacun de ces dossiers un constat de légalité ;
- procéder à un examen systématique et individuel des dossiers restants, chaque cas examiné devant ensuite se traduire par une décision conforme aux exigences légales et à la jurisprudence, motivée en bonne et due forme y compris sous l'angle de la révocation ;
- établir un rapport final sur le processus de régularisation.

Le présent rapport du GT concerne les dossiers comportant des décisions rendues par la commune entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016 et se base notamment sur le rapport final de la commune du 28 septembre 2021 accompagné des décisions rendues.

Il répond à la volonté du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> décembre 2021 d'évaluer, d'une part, si c'est à juste titre qu'une partie des dossiers concernant la période litigieuse ont été considérés comme ne devant pas faire l'objet d'une nouvelle décision et, d'autre part, de quelle manière les dossiers jugés problématiques qui ont donc fait l'objet d'une décision en matière de révocation (cf. ch. 2 et 3 de la sommation du 27 mai 2020 du Conseil d'Etat) ont été traités.

En vue de la détermination du Conseil d'Etat dans le cadre de ce dossier, le GT a également souhaité tenir compte de la mise en œuvre des 18 mesures imposées à la commune par le Conseil d'Etat en juin 2018 (annexe 3) ainsi que des mesures organisationnelles que la commune a adoptées depuis l'éclatement de l'affaire des constructions illicites afin de s'assurer qu'elle sera en mesure d'assurer à long terme une stricte application du droit dans le domaine des constructions.

Après un rappel des bases légales pertinentes en matière de surveillance, des principaux faits dans ce dossier, des mesures adoptées par le canton et des conclusions des expertises externes qu'il a mandatées, le rapport se poursuit par l'appréciation des mesures organisationnelles mises en œuvre par la commune et l'analyse de son rapport final du 28 septembre 2021 et ses annexes.

L'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), qui relève du canton et non pas des autorités communales, n'est pas traitée dans le présent rapport. Ce sujet fera l'objet d'une analyse complémentaire.

A noter également que le volet pénal du dossier des constructions illicites sur la commune de Val de Bagnes est toujours ouvert.

Enfin, il est précisé que le présent rapport, daté du 22 juin 2022, a été précédé d'un projet de rapport du 10 juin 2022. Ledit projet de rapport a été soumis le 15 juin 2022 à la commune de Val de Bagnes pour exercice de son droit d'être entendu.

## 2. BASES LEGALES

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

- L'art. 75 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 (Cst. cant.)  
Les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat dans les limites de l'article 69. La loi détermine la nature de cette surveillance, notamment en matière de gestion. Dans la mesure où la constitution et les lois ne prévoient pas

expressément le contraire, le pouvoir d'examen du Conseil d'Etat se restreint à la légalité.

- Les articles 144, 145 et 150 de la Loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo)

Art. 144 Principe général de surveillance

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

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

Art. 145 Organes

<sup>1</sup> La surveillance des collectivités de droit public est effectuée par le Conseil d'Etat lui-même, par les instances désignées par lui ou par la loi.

Art. 150 Sanctions contre les collectivités

Lorsqu'une autorité d'une collectivité de droit public néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi, le Conseil d'Etat, après une sommation au moins, prend les mesures nécessaires ou charge un tiers de l'exécution de cette tâche, à la place et aux frais de la collectivité défailante.

- L'art. 54 al. 2 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC) respectivement l'art. 49 al. 2 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 (aLC)

Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière de police des constructions par l'intermédiaire du département compétent.

- L'art. 48 de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC) respectivement l'art. 60 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (aOC),

<sup>1</sup> Si les autorités compétentes en matière de police des constructions négligent leurs tâches ou ne sont pas en mesure de les remplir et que des intérêts publics sont de ce fait menacés, le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité de surveillance de la procédure d'autorisation de construire et de la police des constructions, doit se substituer à elles et ordonner les mesures nécessaires.

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

- L'art. 15 de la loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 (LRS)

Chaque canton désigne une autorité chargée de surveiller l'exécution de la présente loi.

- L'art. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur les résidences secondaires du 09 septembre 2020 (LALRS)

Le Conseil d'Etat exerce la surveillance de l'exécution de la loi sur les résidences secondaires par l'intermédiaire du département compétent en matière de

construction. Celui-ci soutient et conseille les communes dans l'application de la loi sur les résidences secondaires.

- Les articles 24 et 31 de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 16 décembre 1983 (LFAIE) instaurent une obligation d'entraide des autorités dans l'application de la LFAIE ainsi qu'une obligation de dénoncer les infractions constatées.

### 3. RAPPEL DES FAITS

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

01.01.1997	Législation	Entrée en vigueur de la <b>loi sur les constructions</b> , avec délai transitoire d'adaptation de 5 ans pour les communes
16.09.1998	DCE	<b>Homologation</b> du Règlement communal des constructions (RCC) de la commune de Bagnes L'article 90 (surface brute de plancher utile) n'est pas conforme au droit cantonal, mais ne peut être invalidé étant donné le délai transitoire.
01.01.2002	Législation	<b>Echéance du délai transitoire</b> d'adaptation prévu dans la loi sur les constructions
06.02.2002	DCE	Nouvelle <b>homologation</b> du RCC de Bagnes L'article 90 n'est toujours pas conforme au droit cantonal, mais le Conseil d'Etat estime que la commune doit bénéficier d'une certaine marge de manœuvre pour procéder à une « adaptation mineure » de la surface brute de plancher utile, en vertu du principe de l'autonomie communale.
02.04.2012	Arrêt du TF	Arrêt du <b>Tribunal fédéral</b> sur une autorisation de construire délivrée par la commune de Bagnes : primauté du droit cantonal et stricte impossibilité pour une commune de s'en écarter
10.07.2012	Directive	<b>Courrier du SAJMTE à Bagnes</b> sur la non-conformité de son règlement et la primauté du droit supérieur.  Cette directive explique que si les communes utilisent l'instrument de l'indice d'utilisation du sol, elles doivent expressément se référer à la notion du droit cantonal. Elle relève également clairement que, dans cette hypothèse, seule une adaptation des bases légales cantonales pourrait offrir une solution légale à la commune.
Depuis avril 2012	Traitement des recours	<b>Application de la jurisprudence du Tribunal fédéral</b> par le Conseil d'Etat avec rigueur et constance

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

21.08.2015	Médiatisation	« <b>Révélation</b> » du dossier par la presse et de l'attribution par la commune de Bagnes d'un <b>mandat d'expertise à MM. Veuthey et Bender</b> pour examiner la conformité de certains cas suite à des dénonciations et rumeurs.
------------	---------------	--

12.12.2015	Rapport intermédiaire Veuthey-Bender	Selon la presse, Bagnes aurait reçu un <b>rapport intermédiaire des experts Veuthey et Bender</b> démontrant que 90% des dossiers analysés contreviendraient à différentes lois.
16.01-16.05.2016	Cas --	La presse « révèle » en date du 16.01.16 les <b>accusations de -- contre --</b> , propriétaire d'une résidence inscrite comme principale dans les Mayens-de-Bruson, mais qui serait en réalité une résidence secondaire. Le 23.02.2016, la commune transmet le dossier -- au Conseil d'Etat qui lui répond, le 16.04.2016, qu'elle est l'autorité compétente en matière de police des constructions et qu'il lui incombe de veiller à l'utilisation conforme d'une construction autorisée comme résidence principale. Le 16 mai 2016, la commune prononce une interdiction à l'encontre de -- d'utiliser son chalet en l'absence de son locataire.
25.02.2016	Point presse Bagnes	Communication à la presse par la commune de Bagnes des résultats de l'expertise Veuthey-Bender, qui conclut à la non-conformité des 15 dossiers analysés, et <b>promesse de régularisation</b> de la part de la commune.
16.03.2016	Rapport final Veuthey-Bender	Publication par la commune de Bagnes d'une version anonymisée du <b>rapport Veuthey-Bender</b> , suite à sa présentation au Conseil général. Les 15 dossiers analysés présentent de multiples irrégularités (en particulier liées à la discordance entre l'art. 90 RCCZ et la loi cantonale, surfaces importantes telles que salles de jeux, saunas, cinémas privés, salles de fitness ou spa en sous-sols décomptées du calcul de densité, parfois même dans une proportion plus importante que prévue dans le RCCZ). Le rapport parle d'un « véritable système mis en place où tout le monde trouvait son compte ». Selon le rapport, la responsabilité primaire incombe à la commune, même s'il est également reproché à l'Etat de ne pas être intervenu. Le rapport Veuthey-Bender a été transmis, dans sa version intégrale, au Ministère public en date du 22.03.2016.
16.03.2016	Mandat Rouiller	Attribution par la commune d'un <b>mandat d'expertise complémentaire à Claude Rouiller</b> .

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

18.03.2016	DCE	Décision de la portée gouvernementale du dossier dès prise de connaissance du rapport Veuthey-Bender <b>Mise en place du groupe de travail interdépartemental</b> composé des chefs de service concernés, avec appui méthodologique de la Chancellerie, et possibilité de solliciter d'autres services ainsi que des expertises externes.
23.03.2016	Rencontre et communiqué	<b>Rencontre entre le Conseil d'Etat et la commune de Bagnes</b> sollicitée par le Gouvernement pour obtenir des informations et rappeler à la commune ses devoirs et responsabilités.

20.04.2016	DCE	Décision de demander à <b>Bagnes d'informer le Conseil d'Etat sur les mesures prises</b> et encore à prendre pour garantir le respect du droit.
21.04.2016	Lettre de Bagnes	Information de Bagnes au Conseil d'Etat du <b>mandat attribué à un expert externe</b> pour le suivi du traitement des dossiers de régularisation et des nouveaux dossiers.
27.04.2016	DCE, lettres et communiqué	<p><b>Lettre du Conseil d'Etat à Bagnes demandant de revoir et améliorer le fonctionnement de l'ensemble de la filière du domaine des constructions</b> en formalisant des processus, de la mise à l'enquête des projets jusqu'à la délivrance du permis d'habiter en passant par les tâches de contrôle (délai au 30.06.16 pour communiquer toutes les décisions prises afin d'assurer une stricte application du droit / <b>délai au 31.12.16 sous forme de sommation pour la remise d'éléments probants</b> garantissant une application correcte du droit faute de quoi le Conseil d'Etat se verrait contraint de prendre des mesures au sens de l'art. 150 LCo).</p> <p><b>Lettre du Conseil d'Etat à toutes les communes pour leur rappeler leurs devoirs dans le domaine des constructions.</b></p>
10.05.2016	Lettre de Bagnes au Conseil d'Etat	<p><b>Premier point de situation sur les mesures déjà prises :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Stricte application du droit cantonal.</b> 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).</li> <li>- <b>Délivrance systématique du permis d'habiter.</b> Comme recommandé par l'expertise, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, toute nouvelle construction terminée fait désormais l'objet d'un permis d'habiter.</li> <li>- <b>Renforcement du service des constructions.</b> 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 : <ul style="list-style-type: none"> <li>o l'abrogation de la commission des architectes</li> <li>o la réorganisation du service des constructions</li> <li>o la mise au concours du poste de chef de service (architecte communal)</li> <li>o l'engagement de deux collaborateurs supplémentaires.</li> </ul> </li> <li>- <b>Régularisation des dossiers expertisés et en suspens.</b> Pour faire suite à la demande expresse que le Conseil d'Etat lui a faite oralement lors de la séance commune du 23 mars, le CC a fait appel aux compétences de deux mandataires externes.</li> <li>- <b>Cadre général de la régularisation.</b> 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</li> </ul>

		<p>prescription en vigueur. Le CC a également décidé de contrôler la délivrance des permis d'habiter de la période législative en cours, soit toute construction réalisée après le 1<sup>er</sup> janvier 2013.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>LFAIE.</b> Transmission au service juridique du Registre foncier des 6 dossiers sur lesquels les experts avaient un doute quant au respect de la LFAIE.</li> <li>- <b>LRS.</b> Mesures administratives à l'encontre de --</li> </ul>
08.06.2016	DCE, lettre et communiqué	Lettre rappelant aux communes l'obligation qui leur est faite de <b>vérifier la conformité des règlements communaux</b> de construction avec les dispositions cantonales et fédérales.
24.06.2016	Lettre de Bagnes au Conseil d'Etat	<b>Deuxième point de situation sur les mesures prises selon demande du Conseil d'Etat pour le 30.06.16</b> (décision dès le 09.01.16 d'appliquer sans délai le droit cantonal et d'abandonner la spécificité de l'art. 90 du RCCZ, délivrance systématique de permis d'habiter, renforcement et réorganisation du service des constructions, mandat à deux bureaux pour le soutien dans la régularisation de tous les dossiers, transmission des dossiers LFAIE au SRFG selon sa demande, mesures administratives à l'encontre de --, révision prévue du RCCZ).
23.12.2016	Lettre de Bagnes	<b>Troisième point de situation selon demande du Conseil d'Etat pour le 31.12.16</b> (état des lieux de l'avancement de la régularisation : 127 dossiers à régulariser, 81 déjà effectifs, 46 en cours, amendes notifiées, liste et état des lieux des permis d'habiter).
22.02.2017	DCE	<b>Courrier à Bagnes avec demande d'informations complémentaires sur les régularisations</b> (remises en état des lieux ou autorisations de construire délivrées a posteriori ? affectation des logements concernés en résidence principale ou secondaire ?) Le délai fixé au 31 mars a ensuite été repoussé au 30 avril sur demande de la commune.
27.04.2017	Lettre de Bagnes	Transmission, selon demande du Conseil d'Etat du 22.02.2017, de <b>tableaux récapitulatifs</b> des dossiers en cours de régularisation, des autorisations de construire 2013-2016 ainsi que des permis d'habiter.
30.08.2017	DCE	<b>Constitution d'un sous-groupe de travail en charge du contrôle sur place</b> des dossiers d'autorisations de construire délivrées par la commune de Bagnes depuis le 27.04.2016 et mandat à ce sous-groupe de vérifier, sur la base d'un échantillon, la conformité des autorisations de construire délivrées depuis le 27.04.2016 et de contrôler la conformité des régularisations entreprises pour les dossiers passés (cf. ci-dessous point 4.2).
13.06.2018	DCE	Suite aux contrôles sur place, décision du Conseil d'Etat formulant <b>18 exigences à l'adresse de Bagnes</b> avec obligation d'un état des lieux tous les semestres.
24.05.2019	DCE	Prise de position du Conseil d'Etat sur le <b>1<sup>er</sup> rapport intermédiaire de Bagnes</b> concernant la mise en œuvre des 18 exigences du 13.06.2018.

13.11.2019	DCE	Prise de position du Conseil d'Etat sur le <b>2<sup>ème</sup> rapport intermédiaire de Bagnes</b> concernant la mise en œuvre des 18 exigences du 13.06.2018.
27.05.2020	DCE	<b>Sommation</b> adressée par le Conseil d'Etat imposant à Bagnes : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour le 31 août 2020, <b>inventaire des 691 dossiers considérés comme conformes</b>, auxquels pourront s'ajouter tout ou partie des 148 dossiers actuellement en cours d'examen, et établissement pour chacun de ces dossiers un constat de légalité.</li> <li>- Pour le 31 décembre 2020, <b>examen systématique et individuel des dossiers restants</b> (à savoir 166 dossiers qui ont été retenus par la commune pour une instruction de détail, le solde des 148 dossiers en cours d'examen mentionnés ci-dessus et 92 dossiers regroupant ceux analysés par le canton et des cas de police des constructions en cours). Chaque cas examiné doit ensuite se traduire par une décision conforme aux exigences légales et à la jurisprudence, motivée en bonne et due forme y compris sous l'angle de la révocation.</li> <li>- Pour le 31 janvier 2021, <b>rapport final de Bagnes</b> sur le processus de régularisation.</li> </ul>
31.08.2020	Lettre de Bagnes	<b>Rapport de Bagnes</b> du 31.08.2020 concernant les <b>691 dossiers considérés comme « conformes »</b> et ceux parmi les 148 dossiers « en cours d'examen qui viendraient s'y ajouter », ainsi que les constats de légalité LRS/densité établi pour ceux-ci.
28.04.2021	DCE	<b>Nouveaux délais pour la sommation</b> du 27.05.2020 conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral du 30.03.2021 déclarant irrecevable le recours déposé par Bagnes contre ladite sommation.
28.09.2021	Lettre de Bagnes	<b>Rapport final de Bagnes</b> du 28.09.2021 sur le processus de régularisation de ses constructions illicites accompagné des décisions rendues.
01.12.2021	DCE	<b>Validation des critères de sélection et d'analyse des dossiers</b> annexés au rapport final de Bagnes (décisions rendues) et charge au SGT de procéder à un contrôle par échantillonnage des dossiers et au GT de rendre compte au CE des résultats des contrôles.
13.04.2022	Lettre de Bagnes	Réponse de Bagnes à la demande du Conseil d'Etat du 23.03.2022 concernant la mise en œuvre des mesures organisationnelles dans le domaine des constructions.

## 5. PRINCIPALES CONCLUSIONS DES EXPERTISES EXTERNES MANDATEES PAR LE CONSEIL D'ETAT

### 5.1. Evaluation des rôles et responsabilités du canton et de la commune jusqu'au déclenchement de l'affaire en 2016

Mandaté par le Conseil d'Etat pour analyser le rôle du canton suite au dossier des constructions illicites de Verbier, le Professeur Kurt Nuspliger, ancien chancelier d'Etat du canton de Berne, a livré une expertise juridique détaillée sur la surveillance et la haute surveillance exercées par le canton sur les communes dans le domaine des constructions au sens large, avec un focus particulier sur le cas de Bagnes<sup>1</sup>.

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

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

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

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

Dans le dossier de Verbier, c'est la commune de Bagnes qui porte, selon le Professeur Kurt Nuspliger, la responsabilité principale pour les erreurs commises. Avec l'homologation, en 2002, d'un règlement communal comportant une disposition incorrecte, le canton porte également une part de responsabilité, qualifiée de « mauvaise évaluation et non d'un non-respect conscient du devoir de surveillance à l'égard de la commune de Bagnes ».

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

## **5.2. Evaluation des démarches entreprises par le canton après le déclenchement de l'affaire**

Le Conseil d'Etat a désigné en juin 2019 Me Jean-Luc Baechler, avocat et ancien président du Tribunal administratif fédéral, en qualité d'expert externe dans le cadre du dossier des constructions de la commune de Bagnes. La première partie de son mandat consistait à vérifier les démarches entreprises par le canton – à savoir le Gouvernement, le groupe et le sous-groupe de travail interne à l'Etat du Valais – dans le cadre de la surveillance de la commune de Bagnes depuis la mise en évidence de constructions illicites à Verbier en 2016<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *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*, Prof. Dr. Kurt Nuspliger, 20 mars 2017

<sup>2</sup> *Expertise (1<sup>ère</sup> Partie) concernant les « Autorisations de construire Commune de Bagnes »*, Jean-Luc Baechler, Avocat, 31 octobre 2019

Il en ressort de cette expertise que le Conseil d'Etat et ses agents ont agi conformément au système légal en place. Le rapport relève le côté hors norme du dossier, de par son ampleur et sa complexité, qui prend nécessairement du temps. Il relève que les services de l'Etat accomplissent leur travail avec diligence, méthode et professionnalisme.

Selon l'expert, le Conseil d'Etat a appliqué strictement les instruments législatifs à sa disposition, en agissant en adéquation avec son devoir et ses obligations en qualité d'autorité de surveillance. C'est à juste titre que le canton a laissé à la commune le soin d'assurer la conduite opérationnelle des tâches à accomplir, afin qu'elle prenne elle-même les mesures concrètes nécessaires. Le Conseil d'Etat ne pouvait en effet pas se substituer à la commune, sans avoir au préalable et de manière progressive tout tenté pour lui permettre de régulariser elle-même la situation.

### **5.3. Evaluation des démarches entreprises par la commune après le déclenchement de l'affaire**

Pour la deuxième partie de son mandat, Me Jean-Luc Baechler a été chargé par le Conseil d'Etat d'examiner les démarches entreprises par la commune de Bagnes<sup>3</sup>.

Sur la base des contrôles réalisés sur place en janvier 2020 par le sous-groupe de travail de l'administration cantonale chargé de cette tâche, l'expert constate que la commune respecte, dans l'ensemble, les législations applicables et que les éléments critiquables constatés ici ou là ne sont pas de nature à remettre en cause cette appréciation. Il relève par ailleurs que le devoir prioritaire de l'autorité de surveillance consistant à s'assurer que le comportement illicite de la commune de Bagnes a cessé et que, à l'avenir, toute demande d'autorisation de construire sera traitée de manière strictement conforme aux normes légales en vigueur, est rempli à satisfaction.

Selon l'expert, les procédures mises en place par la commune en vue de régulariser les conséquences des dysfonctionnements passés sont également correctes.

## **6. MISE EN ŒUVRE DES 18 MESURES EXIGEES PAR LE CONSEIL D'ETAT EN JUIN 2018**

En juin 2018, suite à des contrôles effectués par la SGT en vue de vérifier sur place et par échantillonnage la conformité des autorisations de construire délivrées depuis fin avril 2016, date de la sommation du Conseil d'Etat à l'adresse de la commune de Bagnes, et de procéder à un contrôle de la conformité de la régularisation d'un échantillon de dossiers parmi les 117 dans lesquels la commune a constaté des infractions, le Conseil d'Etat formulait 18 exigences de la part de la commune de Bagnes (annexe 3).

Dans son rapport final du 28 septembre 2021, la commune de Val de Bagnes fait le point de la mise en œuvre de ces 18 mesures (annexe 4).

Sur la base des éléments fournis par la commune et des constats réalisés par le SGT et ses propres constats, le SGT conclut que les exigences fixées en juin 2018 par le Conseil d'Etat sont globalement satisfaites, à l'exception des réserves émises plus bas. Cette appréciation est partagée par le GT.

---

<sup>3</sup> Expertise (2<sup>ème</sup> Partie) concernant les « Autorisations de construire Commune de Bagnes », Jean-Luc Baechler, Avocat, 26 mars 2020

## **7. MESURES ORGANISATIONNELLES MISES EN PLACE PAR LA COMMUNE EN VUE D'ASSURER UNE APPLICATION DU DROIT**

En vue de la détermination du Conseil d'Etat dans le cadre de ce dossier, le GT a souhaité tenir compte des mesures organisationnelles que la commune a adoptées depuis l'éclatement de l'affaire des constructions illicites afin de s'assurer qu'elle sera en mesure d'assurer à long terme une stricte application du droit dans le domaine des constructions.

### **7.1. Mesures organisationnelles dans le service des constructions de la commune**

L'exigence de mise en œuvre de mesures organisationnelles afin d'assurer à long terme une stricte application du droit dans le domaine des constructions de la commune figurait dans la sommation adressée par le Conseil d'Etat le 27 avril 2016 (annexe 5).

A ce sujet, le Conseil communal de Bagnes, conjointement avec le Conseil général, a commandé un audit portant sur le fonctionnement de son service des constructions. Les conclusions de cet audit ont été rendues public le 27 août 2019. Les experts mandatés formulaient près d'une quarantaine de recommandations qui portaient sur les domaines suivants :

- *Service des constructions, des bâtiments et de l'Aménagement du territoire* : 5 recommandations
- *Processus d'analyse, délais, légalité* : 8 recommandations
- *Organisation du service – outil informatique* : 7 recommandations
- *Rôle de l'architecte communal* : 5 recommandations
- *Relations externes – communication* : 4 recommandations
- *Externalisation* : 4 recommandations
- *Implémentation du rapport du Conseil d'Etat* : 5 recommandations
- *Fusion avec Vollèges* : 1 recommandation

Le Conseil d'Etat a ainsi invité la commune à lui fournir un état des lieux de la mise en œuvre des recommandations de l'audit susmentionné. Il a par ailleurs souhaité connaître les éventuelles autres mesures que la commune a mises en place afin d'éviter de nouveaux dysfonctionnements au niveau de la gestion du domaine des constructions.

Dans son courrier du 13 avril 2022 (annexe 6), la commune répond que sur les 39 recommandations formulées par les experts externes, 35 sont réalisées, 3 en cours ou partiellement réalisées et une non réalisée sous la forme proposée par les experts.

La commune informe par ailleurs avoir pris les 5 mesures complémentaires suivantes afin d'éviter de nouveaux dysfonctionnements au niveau de la gestion du domaine des constructions :

- *Engagement de personnes compétentes pour l'analyse des demandes et le traitement des dossiers ;*
- *Soutien juridique par un avocat-conseil spécialisé sur le droit des constructions lors de problèmes pointus ;*
- *Développement de « best practices » afin de traiter les demandes de manière légale et équitable, notamment par :*
  - o *l'établissement d'une check-list dynamique destinée aux administrés/mandataires lors de dépôt de nouveaux dossiers ;*
  - o *la création d'une grille d'évaluation en lien avec les notions « démolition/reconstruction » ;*
  - o *la mise en place d'un tableau afin d'évaluer le montant des amendes lors de procédures pénales ;*

- *une enquête de satisfaction soumise au requérant et architecte à la fin du traitement d'un dossier de construction ;*
- *Préparations des décisions argumentées et circonstanciées par les collaborateurs du service des constructions ;*
- *Indépendance des Conseillers en charge de la Commission des constructions, en particulier de son Président, vis-à-vis du domaine de la construction.*

La commune précise par ailleurs qu'elle a mis en place dans l'ensemble de ses services un système de management de la qualité et qu'elle a obtenu les certifications ISO 9001 et ISO 14001.

Il convient également de rappeler que dans son expertise du 26 mars 2020 mandatée par le Conseil d'Etat, Me Jean-Luc Baechler concluait concernant les mesures prises par la commune de Bagnes que : « sur le vu de ce qui précède, il convient de constater que *la Commune de Bagnes n'est pas restée inactive* à la suite du déclenchement de cette affaire mais, au contraire, a pris tout un arsenal de mesures concrètes et importantes pour remédier à une situation bancale et optimiser l'efficacité de ses services. *Objectivement, on peut estimer que, à l'heure actuelle, elle détient tous les outils opérationnels nécessaires pour mener à bien le processus de normalisation en cours* » (op. cit., 2020, p.33).

Cette analyse complétait les constats du GT portant sur les décisions rendues par la commune de Bagnes durant la période « juillet 2018 – mai 2019 » à savoir que : « dans l'ensemble, la commune de Bagnes respecte les législations applicables (LC, LFAIE et LRS). Il n'a en particulier été constaté aucune violation des dispositions applicables en matière d'indice. S'il a pu être constaté quelques décisions critiquables sous divers aspects (distance à la limite d'un balcon ou d'un garage, motivation de certaines décisions), cela n'est pas de nature à remettre en cause cette appréciation générale. »<sup>4</sup>

Ces appréciations sont également confirmées par les services de l'Etat qui ont des contacts réguliers avec la commune pour le domaine des constructions (cf. point suivant).

## **7.2. Appréciation de la qualité des dossiers soumis par la commune aux services de l'Etat**

Le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) a des contacts hebdomadaires avec la commune.

S'agissant du traitement des dossiers de recours, la commune respecte tous les délais que le SAIC lui fixe pour verser les dossiers communaux et pour se déterminer. En rapport avec le nombre de dossiers à traiter, elle demande relativement peu de prolongation de délais. Cas échéant, les demandes de prolongation concernent des cas compliqués pour lesquels les recours déposés font plusieurs dizaines de pages. Les dossiers communaux sont toujours numérotés, complets et présentés correctement avec un bordereau ; ils comprennent toutes les pièces nécessaires à la compréhension du dossier. La commune répond rapidement aux questions par téléphone et participe activement à l'établissement des faits, en produisant si nécessaire des dossiers photographiques d'excellente qualité.

S'agissant du fond et en comparaison avec d'autres communes, les décisions et autorisations de la commune de Val de Bagnes sont toujours soigneusement motivées en fait et en droit, y compris bases légales, doctrine et jurisprudence. La commune rend les décisions en première instance en respectant les délais usuels et prend la peine de répondre aux courriers des administrés dans des délais corrects. Enfin, d'un point de vue

---

<sup>4</sup> Rapport du 17.03.2020 du GT « Autorisation de construire Commune de Bagnes » à l'attention du Conseil d'Etat, p.1.

statistique, le Conseil d'Etat ne casse pas plus les décisions de la commune de Val de Bagnes que celles d'autres communes.

Le Service du registre foncier (SRF) a également des contacts réguliers avec la commune de Val de Bagnes (plusieurs contacts mensuels), tout particulièrement concernant des dossiers communaux ayant une éventuelle dimension LFAIE.

Globalement, une nette amélioration formelle est constatée dans les échanges avec la commune. Le SRF relève que la commune lui communique systématiquement les décisions en matière de droit des constructions qui concernent des personnes à l'étranger, en joignant la décision communale ainsi que les plans. En dehors d'une procédure de droit des constructions, lorsque la commune constate, dans le cadre de son activité administrative courante, des faits qui la questionnent au sujet de l'application de la LFAIE, une prise de contact a lieu. De plus, la commune procède à un contrôle approfondi des autorisations LFAIE rendues par le SRF en particulier en ce qui concerne les surfaces admissibles. De manière générale, le SRF constate un changement de posture de la part de la commune de Val de Bagnes qui a adopté un fonctionnement proactif et anticipe davantage les problématiques. Lorsque le SRF requiert des documents ou un contrôle sur place, la commune collabore dans des délais satisfaisants. Elle répond également rapidement aux questions posées par téléphone ou email.

La situation décrite est, de l'avis du SRF, une amélioration de la collaboration importante, intervenue durant et à cause du traitement des dossiers dans le cadre des « affaires Bagnes ».

Le SAJMTE officie comme organe d'instruction du Conseil d'Etat dans ses tâches de surveillance des communes dans le domaine du droit public des constructions et de la législation sur les résidences secondaires.

Le SAJMTE relève que, à ce jour, il n'a pas connaissance de dénonciations concernant la commune de Val de Bagnes relatives à l'application de la législation sur les constructions ou la législation sur les résidences secondaires, autres que celles se rapportant au comportement de l'ancienne commune de Bagnes durant à la période précédant la sommation du Conseil d'Etat du 27 mai 2016 et qu'une dénonciation concernant le comportement de l'ancienne commune de Bagnes postérieurement à ladite sommation ; le traitement de cette dernière a d'ailleurs été intégré au rapport du SGT du 8 avril 2022.

Au vu de ce qui précède, le GT peut conclure que la commune de Val de Bagnes a mis en œuvre des mesures qui lui permet d'assurer à long terme une stricte application du droit dans le domaine des constructions et qu'à l'heure actuelle, sur la base des constats réalisés, elle respecte les législations applicables dans le domaine des constructions.

## **8. ANALYSE DU RAPPORT FINAL DE LA COMMUNE DE BAGNES PAR LE SOUS-GROUPE DE TRAVAIL (SGT)<sup>5</sup>**

### **8.1. Analyse et rapport du SGT**

Le rapport du SGT du 8 avril 2022 (annexe 7) fait suite à la transmission le 28 septembre 2021 du rapport final de la commune désormais de Val de Bagnes, accompagné des décisions rendues.

Il concerne les dossiers comportant des décisions rendues par la commune entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016.

---

<sup>5</sup> Le contenu de cette partie a été repris in extenso du rapport du SGT du 22 juin 2022. D'éventuelles commentaires du GT figurent en note de bas de page.

Ce rapport répond à la volonté du Conseil d'Etat (cf. DCE du 1<sup>er</sup> décembre 2021) d'évaluer, d'une part, si c'est à juste titre qu'une partie des dossiers concernant la période litigieuse ont été considérés comme ne devant pas faire l'objet d'une nouvelle décision et, d'autre part, de quelle manière les dossiers jugés problématiques qui ont donc fait l'objet d'une décision en matière de révocation (cf. ch. 2 et 3 de la sommation du 27 mai 2020 du Conseil d'Etat) ont été traités.

Les constats de légalité ne portent que sur les aspects densité et LRS. Par conséquent, l'analyse effectuée se limite strictement à ces aspects.

Il en va de même en ce qui concerne les décisions en matière de révocation, sous réserve de quelques aspects formels (droit d'être entendu).

Sur le plan des modalités, le mandat du SGT, à l'instar de ses précédents mandats, a consisté en un examen sommaire et partiel de dossiers sélectionnés par échantillonnage.

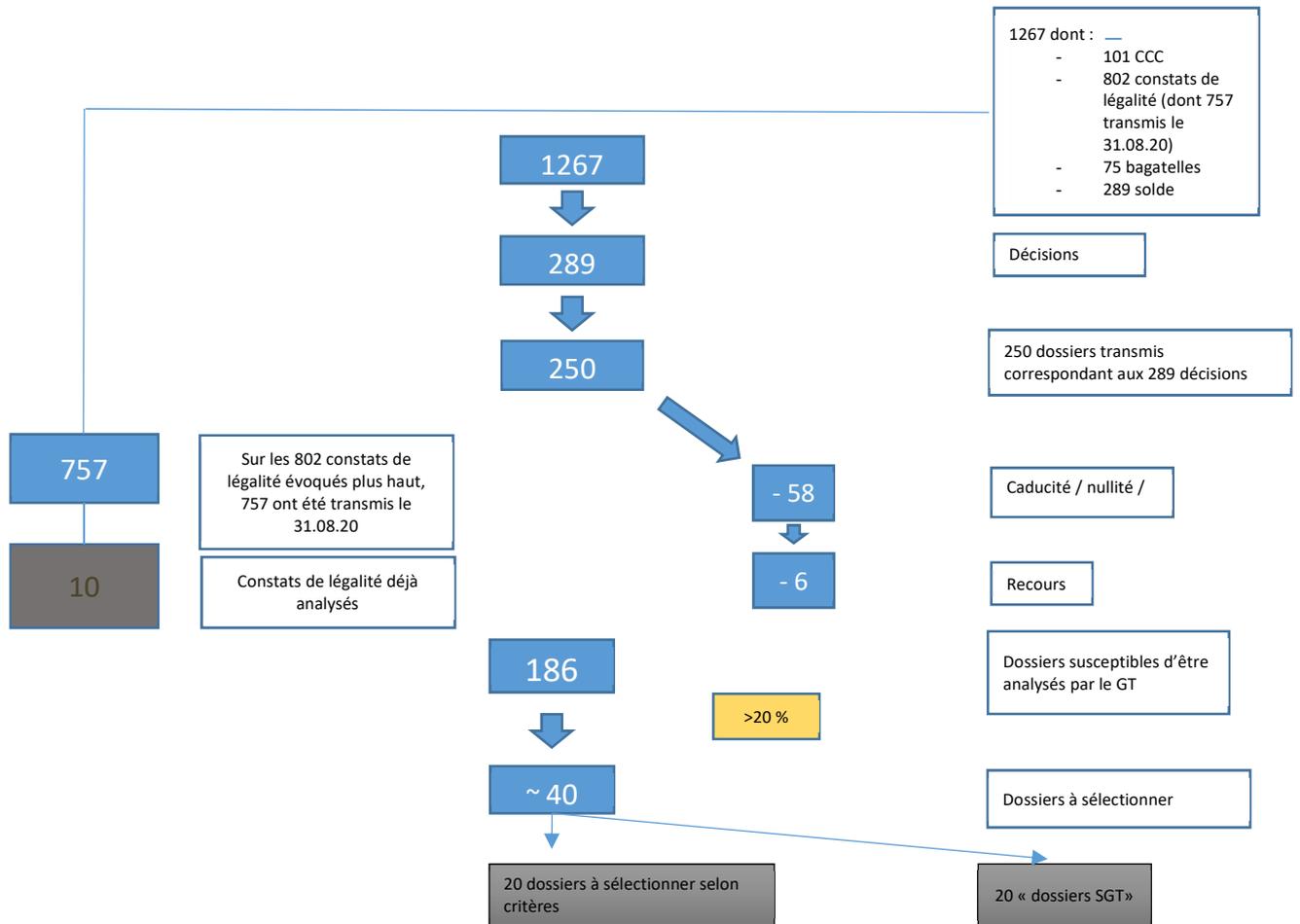
Les contrôles ont été effectués sur la base des dossiers mis à disposition par la commune de Val de Bagnes. Le SGT s'est basé sur les décisions officielles, ceci à l'exclusion des procès-verbaux de séances (du conseil communal ou de la commission communale des constructions). Le SGT a formulé diverses demandes de compléments à la commune de Val de Bagnes, auxquelles cette dernière a répondu.

Le 16 février 2022, il a été procédé à une vision locale portant sur trois objets analysés.

Le présent rapport, daté du 22 juin 2022, a été précédé d'un projet de rapport du 8 avril 2022. Ledit projet de rapport a été soumis par le Conseil d'Etat le 15 juin 2022 à la commune de Val de Bagnes pour exercice de son droit d'être entendu.

Pour ce qui est des considérations générales relatives à la législation sur les constructions et à la LRS, il est renvoyé, sous réserve de plusieurs aspects abordés ci-après, au rapport du SGT du 30 avril 2018.

## 8.2. Schéma de sélection des dossiers (validé par le Conseil d'Etat le 1<sup>er</sup> décembre 2021)



## 8.3. Problématiques générales

Dans le cadre de l'analyse du rapport final de la commune de Val de Bagnes et de ses annexes sont notamment apparues les problématiques générales suivantes.

### Droit d'être entendu

De manière générale, la question du destinataire des décisions en matière de révocation s'est posée. La décision devait-elle être notifiée à des tiers en plus du titulaire de l'autorisation de construire, respectivement lesdits tiers devaient-ils être mis en position de pouvoir de se déterminer avant la reddition des décisions ?

Le SGT s'est référé aux critères retenus par la doctrine pour déterminer « le droit de l'administré à ce que l'autorité statue sur une requête de reconsidération » (cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, éd. 2014, no 1040), selon lesquels il ne devait notamment pas avoir été raisonnablement exigible de la part de celui-ci de faire valoir le grief invoqué comme motif de révocation dans le cadre de la procédure précédent la décision ou celle de recours. Partant, le SGT a retenu, par analogie, que les tiers qui ne s'étaient pas opposés au projet lors de sa mise à l'enquête publique, ne devaient pas être considérés comme partie à la procédure en matière de révocation, leurs droits ayant été préservés lors de la procédure initiale, ceci sous réserve de modifications ultérieures

apportées au projet (cf. ci-après). Il a été retenu de même pour les opposants dont l'opposition avait été déclarée irrecevable ou qui avaient retiré leur opposition en cours de procédure.

En ce qui concerne les modifications ultérieures apportées à des projets, il a été retenu ce qui suit, conformément aux art. 42 al. 3 LC et 45 OC.

Les modifications apportées à un projet de nature à donner lieu à une enquête publique ou une consultation des tiers (p. ex. en cas de modifications extérieures de nature à intéresser les tiers) devaient respecter le droit d'être entendu des tiers (enquête publique ou consultation des tiers).

S'agissant de modifications apportées à un projet qui ne sont pas de nature à donner lieu à une consultation des tiers, les procédures pouvaient être menées sans consultation des tiers (p. ex. de simples réaménagements intérieurs sans influence sur la SBPu, ceci quand bien même les modifications portaient sur des surfaces illicites dès lors que le droit d'être entendu avait été garanti dans la procédure initiale).

Pour le détail, il est renvoyé à l'analyse des dossiers.

### **Révocation**

S'agissant de la mise en œuvre des procédures de révocation, parmi les différents principes à prendre en compte dans ce cadre, c'est l'application du principe de la bonne foi qui a, avant tout, fait l'objet de remarques du SGT.

Le SGT retient qu'on ne peut reconnaître dans tous les cas la bonne foi des titulaires d'autorisation de construire, ceci en particulier dans l'hypothèse où ceux-ci auraient mandaté un architecte (soit une personne qui en raison de sa formation connaissait ou aurait eu la possibilité de connaître l'illicéité de la construction), dont l'éventuel comportement fautif pourrait leur être imputé.

En effet, selon la jurisprudence, la bonne foi du constructeur s'analyse différemment, selon que ce dernier était ou n'était pas accompagné d'un architecte (1C\_276/2016 consid. 3.3).

Une pesée des intérêts effectuée sans prendre en compte cet élément se révélerait incomplète.

De l'avis du SGT, on ne devrait pas pouvoir forcément retenir que tout architecte devait avoir connaissance de la problématique liée, par exemple, à la contradiction entre droit cantonal/communal et/ou de la jurisprudence à ce sujet. En effet, par rapport aux conditions liées à la bonne foi se rapportant à l'administré, la doctrine relève ce qui suit. « Ni [l'administré], ni son représentant ne doit avoir été en mesure de reconnaître l'erreur – à plus forte raison ne doit-il pas l'avoir reconnue, ni en être lui-même responsable ; il lui incombe le cas échéant de se renseigner ou, au moins, de faire preuve d'un minimum d'attention. Les juristes sont spécialement visés : ils sont censés ne pas ignorer le droit, du moins lorsque les dispositions légales sont claires » (cf. MOOR, FLÜCKIGER, MARTENET, Droit administratif, 3ème éd., p. 927).

Le SGT a retenu que, vu le degré de clarté requis, seuls les architectes ayant connaissance de la problématique en jeu devraient être visés.

Par conséquent, seuls les constructeurs accompagnés d'un bureau d'architecture dont la mauvaise foi, ou à tout le moins l'absence de bonne foi, serait établie ne devraient pas être mis au bénéfice du principe de la bonne foi.

Pour le détail, il est renvoyé à l'analyse des dossiers.

#### 8.4. Législation sur les constructions

Il est renvoyé, s'agissant des considérations générales relatives à la législation sur les constructions, au rapport du SGT du 30 avril 2018 (pages 8 à 18).

Sous l'angle du droit des constructions, l'affaire dite des constructions illicites de l'ancienne commune de Bagnes trouve son origine dans l'application de l'art. 90 RCCZ, contraire à la loi sur les constructions du 8 février 1996 et son ordonnance du 2 octobre 1996.

Le processus de régularisation auquel s'est livrée la commune de Val de Bagnes a consisté à passer en revue les décisions rendues durant la période s'étendant du mois d'avril 2012 au mois d'avril 2016.

Dans ce cadre, il lui appartenait d'identifier les décisions n'ayant jamais posé de problème et d'en délivrer le constat (constat de légalité). Il lui appartenait d'autre part d'évaluer dans quelle mesure un permis illicite au moment de sa délivrance pouvait être jugé admissible selon la nouvelle législation ou suite à une démarche entreprise par le constructeur (p. ex. transfert de densité) et, cas échéant, à en délivrer le constat. Quant aux dossiers dont l'illicéité subsistait, il s'agissait pour la commune d'entreprendre une procédure en matière de révocation visant à évaluer si, en dépit de l'illicéité constatée, le projet pouvait être toléré, ou au contraire être révoqué (partiellement ou totalement).

S'agissant des constats de légalité, il est important de relever qu'aucun dossier n'a fait apparaître la problématique de l'application de l'art. 90 RCCZ, soit l'élément déclencheur, sous l'angle du droit des constructions, de l'affaire dite des constructions illicites de la commune de Bagnes. Cet aspect est bien l'objet principal de l'examen du SGT dans ce cadre. Ainsi aucun élément décrit à l'art. 90 RCCZ (p. ex. ... sauna, fitness, home cinéma) n'a été compté, de manière erronée, par la commune dans les dossiers contrôlés.

Certains constats de légalité examinés sont cependant apparus critiquables sous l'angle de la densité mais en lien avec d'autres aspects, qui ont p. ex. trait à la qualification juridique de certaines surfaces (problématique des chalets comportant plusieurs entrées, dont une en sous-sol) ou à une mise en œuvre problématique des dispositions sur la densité en lien avec l'application du principe des droits acquis. Bien qu'il faille souligner que la qualification juridique de certaines des surfaces en cause n'était pas évidente, le fait que ces dossiers aient fait l'objet d'un constat de légalité apparaît critiquable aux yeux du SGT.

Quant aux décisions identifiées par le SGT comme « décisions de régularisation » (soit des décisions illicites au moment de leur délivrance, mais régularisées par l'entrée en vigueur de diverses dispositions légales, telles que la LRS ou la nouvelle loi sur les constructions), elles n'ont, en général, rien révélé de particulier, sous l'angle du droit des constructions, sous réserve de quelques clarifications à apporter concernant un dossier (dossier 97).

S'agissant de l'analyse de la suite donnée aux dossiers examinés par le SGT à l'occasion de son rapport du 30 avril 2018, il est renvoyé au traitement de ceux-ci dans l'annexe II (20 dossiers). Certains dossiers ont fait l'objet de décisions en matière de révocation, dont la problématique se recoupe avec celle évoquée ci-après.

En ce qui concerne les décisions en matière de révocation (dossiers objet du rapport du SGT du 30 avril 2018 ou nouveaux dossiers), une majorité de celles-ci concernaient des projets présentant un excès de densité lié à l'application de l'art. 90 RCCZ. Ce n'est pas une surprise, ces décisions devaient justement faire l'objet d'une décision en matière de révocation. Les dossiers non concernés par la problématique de la densité, contrevenaient par contre à la législation sur les résidences secondaires. Le SGT a examiné si les décisions rendues étaient conformes aux principes applicables en la matière (cf. art. 32 LPJA) de même qu'aux exigences procédurales. Le SGT a en particulier pu noter une prise

en compte problématique du principe de la bonne foi, qui pourrait être de nature à remettre en question certaines décisions rendues.

Enfin, un dossier dénoncé au Conseil d'Etat<sup>6</sup> a également fait l'objet d'un examen de la part du SGT. Le SGT a pu constater un léger dépassement de la densité. Le dépassement ne résulte pas de l'application de l'art. 90 RCCZ contraire au droit cantonal, mais du fait que la commune aurait dû, de l'avis du SGT, prendre en compte certaines surfaces au titre de SBPu (surface d'entrée, surfaces dans les combles).

Pour le détail de l'analyse concernant les dossiers analysés sous l'angle de la législation sur les constructions, il est renvoyé à l'annexe II du présent rapport.

## **8.5. Législation sur les résidences secondaires**

Pour ce qui est des considérations générales relatives à la LRS, il est renvoyé au rapport du SGT du 30 avril 2018 (pages 18 et 19).

S'agissant des constats de légalité, il est relevé ce qui suit.

Diverses décisions ont été rendues entre le 11 mars 2012 et le 31 décembre 2012. Bien qu'illicites au moment où elles ont été rendues en raison de l'application directe de l'art. 75b Cst (cf. ATF 139 II 243), ces décisions, pour autant qu'elles soient entrées en force avant le 31 décembre 2012, sont immunisées par l'art. 25 al. 4 LRS.

Il est apparu dans plusieurs dossiers qu'un agrandissement avait été autorisé, durant la période où les bases légales ne le permettaient pas (1er janvier 2013 – 1er janvier 2016). Si pour l'un des deux cas (dossier A7) une régularisation semble envisageable, dans la mesure où la limite des 30% des SUP semble respectée, faute pour la commune d'être en possession d'une comparaison des SUP, il apparaît difficile de délivrer un constat définitif. Quant à l'autre cas (dossier A6), il ne semble pas régularisable, mais faute de documents topiques, il s'agit d'une approximation. L'examen de deux autres dossiers (dossiers 49 et 130) a révélé des dépassements de la limite de 30 %, peu importants, découlant de la qualification juridique erronée, de l'avis du SGT, de certaines surfaces. A noter que la problématique de la prise en compte ou non de certaines surfaces se recoupe avec celle rencontrée sous l'angle de la loi sur les constructions évoquée plus haut. Un dernier dossier de l'annexe II (dossier A10) a révélé diverses problématiques, en particulier relativement au fait qu'il permettait la transformation d'un projet non immunisé par l'art. 25 al. 4 LRS.

Quant aux décisions identifiées par le SGT comme « décisions de régularisation » (soit des décisions illicites au moment de leur délivrance, mais régularisées par l'entrée en vigueur de diverses dispositions légales, telles que la LRS ou la nouvelle loi sur les constructions), elles n'ont, en général, rien révélé de particulier, sous l'angle de la LRS, sous réserve de quelques clarifications à apporter concernant un dossier (dossier 57).

S'agissant de l'analyse de la suite donnée aux dossiers examinés par le SGT dans le cadre de son rapport du 30 avril 2018, il est renvoyé au traitement de ceux-ci dans l'annexe II (20 dossiers). En particulier, il est relevé dans ce cadre une appréciation divergente, par rapport à la commune, d'un aspect se révélant déterminant dans un dossier (distinction entre modification d'un projet et nouveau projet), puisqu'il devrait entraîner, selon le SGT, un constat de nullité d'une décision rendue (dossier 203).

En ce qui concerne les décisions en matière de révocation (dossiers objet du rapport du SGT du 30 avril 2018 ou nouveaux dossiers), une majorité de celles-ci, outre la

---

<sup>6</sup> Le dossier concerne un projet autorisé postérieurement à la sommation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016

problématique d'excès de densité lié à l'application de l'art. 90 RCCZ, contrevenaient à la législation sur les résidences secondaires, à divers titres.

En particulier, ont pu être identifiées des décisions rendues entre le 11 mars 2012 et le 31 décembre 2012, mais entrées en force postérieurement au 31 décembre 2012. Ne bénéficiant pas de l'immunité introduite par l'art. 25 al. 4 LRS, elles demeurent soumises au régime usuel de la révocation.

Il a pu être noté que la commune avait révoqué partiellement diverses décisions (en imposant des mesures constructives), motif pris de la violation de la LRS (agrandissement des SUP non admissibles).

Une appréciation divergente, par rapport à la commune, concernant un aspect se révélant déterminant dans un dossier (distinction entre modification d'un projet et nouveau projet), devrait entraîner, selon le SGT, un constat de nullité d'une décision rendue (dossier 15).

Enfin, un dossier dénoncé au Conseil d'Etat<sup>7</sup> a également fait l'objet d'un examen de la part du SGT. Le SGT a pu constater un léger dépassement de la limite de 30% fixée à l'art. 11 LRS, au motif la commune aurait dû, de l'avis du SGT, prendre en compte certaines surfaces au titre de SUP.

Pour le détail de l'analyse concernant les dossiers analysés sous l'angle de la législation sur les résidences secondaires, il est renvoyé à l'annexe II du présent rapport.

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

Il est relevé que le SRF, étant autorité de 1ère instance, traite les dossiers analysés dans le présent rapport dans le cadre de son activité administrative ordinaire.

Par conséquent, l'annexe III du rapport du SGT n'analyse lesdits dossiers que sous l'angle des autres législations.

Le SRF a cependant procédé à l'examen de savoir si les plans autorisés par la commune correspondaient aux plans en sa possession.

## **9. ASPECTS GENERAUX**

### **9.1. Principes applicables en matière de surveillance**

Les dispositions légales applicables concernant une procédure de surveillance figurent sous le chiffre 2 du présent rapport.

Pour la présente enquête, les principes suivants sont à rappeler :

La police des constructions incombe à l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire. (art. 54 al. 1 LC, RS/VS 705.1). 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 (art. 55 al. 1 let. a LC). Le Conseil d'Etat exerce certes la haute surveillance dans ce domaine. Il ne doit toutefois assumer des tâches de police des constructions que dans une constellation exceptionnelle, à savoir lorsque les autorités de police des constructions normalement compétentes négligent leurs obligations en matière de police des constructions ou ne sont pas en mesure de les

---

<sup>7</sup> Le dossier concerne un projet autorisé postérieurement à la sommation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016

assumer et que des intérêts publics sont de ce fait menacés (art. 48 OC, RS/VS 705.100). Cela était déjà réglé à l'art. 60 de l'ancienne ordonnance sur les constructions (cf. à ce sujet l'expertise Nuspliger du 20.03.2017, ch. 3.3.1).

Ce cas de figure exceptionnel n'existe plus aujourd'hui, car les autorités de la commune de Val de Bagnes sont en mesure d'assumer leurs obligations. C'est en principe le cas depuis les constatations faites dans l'expertise de M. Jean-Luc Baechler en 2020 (p. 33). Le Conseil d'Etat n'est plus l'autorité de police des constructions dans cette procédure. Il ne peut aujourd'hui prendre aucune mesure de police des constructions en vertu de l'ordonnance sur les constructions. Il n'intervient que dans le cadre de la haute surveillance "normale" selon la loi sur les constructions et dans le cadre de la surveillance selon la loi sur les communes. Dans le cadre de cette surveillance, le Conseil d'État doit en premier lieu s'assurer que la commune intervient elle-même pour clarifier les questions encore en suspens et corriger les éventuelles erreurs (principe d'auto-nettoyage).

Les considérations du Tribunal fédéral dans l'arrêt 1 C\_545/2020, consid. 1.4.1 sont également importantes. Il y est fait référence à des marges de manœuvre autonomes de la commune de Val de Bagnes dans le traitement des affaires en suspens :

*« 1.4.1. Contrairement à ce qui prévaut lorsqu'à la suite de l'admission d'un recours, une cause est renvoyée à l'autorité communale pour qu'elle rende une nouvelle décision dans le sens prescrit par l'autorité de recours, la décision attaquée n'a en l'espèce pas pour effet de restreindre la recourante dans son pouvoir d'appréciation quant aux futures décisions qu'elle est appelée à rendre.*

*La recourante demeure en effet à ce stade libre, sous réserve des exigences du droit supérieur (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 59 ; 138 I 305 consid. 1.4.3 p. 311), d'exercer ses prérogatives découlant de son autonomie communale. En particulier, il lui est encore loisible de renoncer à révoquer les autorisations en cause si elle devait estimer, au regard de l'art. 32 al. 1 de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA ; RS/VS 172.6), que " des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus " s'y opposent. De même, si la recourante devait considérer que, pour certains dossiers, elle n'est pas compétente pour se prononcer sur une éventuelle révocation compte tenu du pouvoir dévolutif réservé aux autorités de recours qui avaient été saisies dans les dossiers en question, il ne paraît pas qu'elle serait empêchée de renoncer à rendre une décision, en signifiant éventuellement les raisons dans le rapport final qu'elle est également appelée à établir à l'attention du Conseil d'État (cf. ch. 4 du dispositif de la décision du 27 mai 2020), le ch. 3 du dispositif réservant d'ailleurs expressément le " respect des exigences procédurales ».*

En tenant compte de ces considérants ainsi que des bases légales applicables, il ne peut pas appartenir, à l'heure actuelle et dans le cadre de la présente procédure de (haute) surveillance, au Conseil d'Etat d'intervenir lui-même dans certains dossiers.

Dans le cadre de ses compétences de surveillance, le Conseil d'Etat peut donner mandat à une commune de vérifier la légalité des dossiers dans un domaine particulier (art. 75 Cst. VS ; art. 144 ss. de la loi sur les communes). C'est ce qu'il a fait. La commune doit maintenant assumer ses responsabilités. Elle est en mesure de le faire du point de vue organisationnel, comme cela ressort également de sa lettre du 13.4.22.

Lorsque le Conseil d'État intervient en tant qu'instance de recours, il se trouve dans une procédure judiciaire. Les règles strictes fixées pour les procédures judiciaires doivent être respectées.

Lorsque le Conseil d'État agit en tant qu'autorité de surveillance des communes, son rôle est différent. Il doit respecter les prescriptions de la loi sur les communes et les prescriptions

d'éventuelles lois spéciales (en l'occurrence la loi sur les constructions et l'ordonnance sur les constructions).

En ce qui concerne l'intensité de la surveillance, le Conseil d'État dispose toutefois d'un certain pouvoir d'appréciation. Il faut tenir compte du fait que les communes sont des collectivités autonomes. Il convient de procéder par étapes. Cela découle des bases légales.

En principe, le pouvoir de surveillance ne comprend pas le pouvoir de donner des instructions spécifiques sur la manière de traiter un cas particulier (Knapp Blaise, Précis de droit administratif, n°18).

La surveillance se module en fonction du degré d'autonomie qui est accordé à la commune. Elle est inversement proportionnelle à l'autonomie de l'autorité décentralisée. Doctrine et jurisprudence distinguent, en matière d'autonomie communale entre le domaine d'activité autonome et le domaine d'activité non autonome. Ils classent le domaine des constructions dans le domaine d'activité autonome. (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n° 41 et 64 ; ATF 1P.400/2003, consid. 1.4).

L'expertise Nuspliger sur la surveillance du canton du Valais dans le cas de Verbier du 20.3.2017 constate ce qui suit à ce sujet (p. 22) :

« En ce qui concerne la surveillance des cantons sur les communes, une solution qui tient compte des aspects de l'autonomie communale est appropriée. Dans ce contexte, le gouvernement cantonal dispose d'une marge d'appréciation considérable quant au moment et au type d'intervention. Au début, les services cantonaux conseilleront les communes. Dans une phase suivante, une lettre formelle du département compétent peut être utilisée. Il faut alors tenir compte du fait que la commune doit avoir la possibilité de corriger elle-même son comportement fautif. Dans une phase suivante, le gouvernement cantonal peut inviter le conseil communal de la commune concernée à un entretien. Si cette mesure reste sans effet, elle sera suivie d'un avertissement écrit formel. La loi peut prévoir d'autres sanctions ou la mise sous séquestre. Selon la loi sur les communes du canton du Valais, le Conseil d'Etat peut prendre les mesures nécessaires aux frais de la commune si une commune n'accomplit pas l'acte prescrit obligatoirement par une loi après au moins une mise en demeure. »

## **9.2. Principe de la bonne foi**

Agir selon les règles de la bonne foi est un principe de la Constitution fédérale (art. 5, al. 3, Cst.) : les organes de l'État et les particuliers agissent selon les règles de la bonne foi. Un comportement loyal est exigé dans les relations juridiques. Le principe est violé par exemple par un comportement contradictoire, abusif ou trompeur (Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e édition, Zurich 2017, art. 5, n° 22 ; cf. aussi ATF 145 II 99, 101 s. concernant la modification de projets de résidences secondaires en résidences principales). Les autorités d'une commune doivent également vérifier si des acteurs privés ont agi de bonne foi lorsque cette question se pose dans un cas concret.

Bien entendu, un tribunal peut également examiner la question de la bonne foi lorsqu'une procédure judiciaire est engagée. Mais ce n'est pas toujours le cas. L'autorité communale doit donc se pencher sur ce principe constitutionnel dans chaque cas concret qu'elle doit juger et dans lequel la question de la bonne foi pourrait jouer un rôle.

### 9.3. Principe de la proportionnalité

La responsabilité de la "régularisation" des autorisations en question incombe à la commune du Val de Bagnes. Le Conseil d'Etat n'agit pas à la place de la commune dans le cadre de la présente procédure de surveillance. La commune doit rétablir elle-même la situation légale dans les cas où cela est nécessaire. Il a été constaté que la commune ne voit pas de raison de rétablir l'état légal dans la plupart des cas, au motif notamment qu'elle ne considère pas le principe de la bonne foi comme étant violé. Selon le rapport du sous-groupe de travail, le Conseil d'État devrait avoir une autre conception juridique (plus stricte) que la commune en ce qui concerne le principe de la bonne foi. Indépendamment de la réponse à cette question, le principe de proportionnalité doit être respecté.

Dans l'arrêt 1 C\_171/2017, le Tribunal fédéral a retenu ce qui suit :

5.1 L'ordonnance de rétablissement de l'état légal implique une restriction de la propriété et n'est par conséquent admissible que si elle repose sur une base légale, si elle est d'intérêt public et si elle est proportionnée (art. 36 Cst.). Le principe de proportionnalité exige qu'une mesure soit appropriée et nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public ou privé et qu'elle s'avère raisonnablement exigible des personnes concernées compte tenu de la gravité de la restriction des droits fondamentaux (ATF 140 I 2 consid. 9.2.2 p. 24 avec renvois). Le rétablissement de l'état conforme au droit peut être disproportionné si l'écart par rapport à ce qui est autorisé est insignifiant ou si le rétablissement n'est pas dans l'intérêt public, de même si le maître d'ouvrage a supposé de bonne foi que l'utilisation qu'il exerce est conforme à l'autorisation de construire et que sa poursuite n'est pas contraire à des intérêts publics graves (ATF 132 II 21 consid. 6 p. 35 avec renvoi). Le principe de proportionnalité peut également être invoqué par un maître d'ouvrage qui n'a pas agi de bonne foi. Il doit toutefois accepter que les autorités, pour des considérations de principe, à savoir la protection de l'égalité de droit et de l'ordre architectural, accordent un poids accru à l'intérêt au rétablissement de l'état conforme à la loi et ne tiennent pas compte, ou seulement dans une moindre mesure, des inconvénients éventuellement subis par le maître d'ouvrage (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 39 s. avec référence). En cas de restriction des droits fondamentaux, le Tribunal fédéral examine librement l'existence d'un intérêt public et la proportionnalité (ATF 136 I 197 consid. 4.4.1 p. 204 avec renvois).

Une mesure est proportionnée lorsqu'elle est appropriée, nécessaire et raisonnablement exigible (Benjamin Schindler, Komm. zu Art. 5 BV, N. 48, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014). Il ne doit pas y avoir de disproportion entre le but poursuivi et la mesure prise (BGE 142 II 313, 318 E.3.6; Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, 2. A., Zürich 2017, Art. 5, N. 21).

Dans les cas où il y a un "excès de densité" (art. 90 RCCZ), il pourrait y avoir des arguments contre un rétablissement de l'état légal (système général défectueux dont la responsabilité principale incombe aux autorités communales ; intervention massive dans la substance bâtie avec les coûts que cela implique ; nouvelle loi cantonale sur les constructions qui donne aux communes une marge de manœuvre beaucoup plus grande en matière de "densité"). Dans ce contexte, il conviendrait d'examiner si le rétablissement de l'état légal est dans l'intérêt public et s'il peut être raisonnablement exigé des personnes concernées.

Le cas échéant, cette position n'exclurait pas que le Conseil d'État – dans des cas différents (p.ex. législation sur les résidences secondaires) - puisse imposer à la commune des directives plus strictes dans le cadre de la procédure de surveillance. Dans ces cas également, la responsabilité resterait celle de la commune.

## 10. SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE GESTION DU 28.08.2020

Le 21 septembre 2020, la Commission de gestion du Grand Conseil (COGEST) publiait son rapport du 28 août 2020 sur l'affaire des constructions illicites dans la Commune de Bagnes. Ce rapport analysait le travail de surveillance de l'Etat et investiguait sur ses actions et réactions passées et présentes. Dans sa conclusion (p.27), la COGEST saluait les démarches entreprises par le canton qui ont permis à la Commune de Bagnes de rallier le chemin du droit. Elle formulait par ailleurs huit recommandations afin d'améliorer les moyens de surveillance des collectivités par le canton.

Dans un premier rapport du 9 octobre 2020, le Conseil d'Etat a pris position sur les points soulevés par la COGEST. Puis, le 6 avril 2022, le Conseil d'Etat a informé la COGEST de la mise en œuvre des huit recommandations qu'elle a formulées en rappelant en particulier qu'en décembre 2020, un groupe de travail, présidé par le Chef du département de la sécurité, des institutions et des sports, a présenté au Conseil d'Etat un rapport qui retenait des mesures transversales pour améliorer le concept général de surveillance des communes en Valais ainsi que des mesures d'optimisation spécifiques aux domaines qui doivent faire l'objet d'une surveillance importante.

## 11. CONCLUSIONS

Le GT rejoint les conclusions de Me Jean-Luc Baechler, expert externe mandaté par le Conseil d'Etat, qui relève que : « l'aspect le plus important découlant de l'intervention du Conseil d'Etat en qualité d'autorité de surveillance, consiste à s'assurer que le comportement illicite de la Commune de Bagnes a cessé et que, à l'avenir, toute demande d'autorisation de construire sera traitée de manière strictement conforme aux normes légales en vigueur ; ce qui est manifestement le cas maintenant. **Le premier devoir du Conseil d'Etat**, et aussi le plus important, a donc été accompli, et ce depuis 2016 déjà » (op. cit., 2020, p.67) . Comme indiqué ci-dessus au point 6, le GT confirme que la commune de Val de Bagnes, conformément à la sommation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016, a bien mis en œuvre des mesures qui lui permettent d'assurer une stricte application du droit dans le domaine des constructions et qu'à l'heure actuelle, sur la base des constats réalisés, elle respecte les législations applicables dans le domaine des constructions et agit conformément à ses obligations. Le GT a certes pris note des vices constatés par le SGT en ce qui concerne un projet autorisé postérieurement à la sommation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016. Les vices constatés dans cette décision ne sont cependant pas de nature à mettre en cause l'appréciation quant à la pratique communale actuelle. De tels vices ne mettent pas en jeu une application de l'art. 90 du RCCZ non conforme à l'ancienne loi cantonale sur les constructions et n'ont pas été constatés dans d'autres "nouvelles" décisions.

**S'agissant des anciens cas considérés comme litigieux**, il appartenait à la Commune de Val de Bagnes, conformément aux sommations du Conseil d'Etat du 27 mai 2020 et du 28 avril 2021, de passer en revue tous les dossiers de construction non encore formellement examinés et réglés depuis le 2 avril 2012. « Ce qui est le plus important dans cette opération de remise à niveau, c'est de s'assurer que **chaque situation ait fait systématiquement l'objet d'un examen** individuel – plus ou moins sommaire suivant les cas – qui se traduit par une décision spécifique écrite – plus ou moins brève suivant les cas – et figurant impérativement au dossier. » (Baechler, op. cit., 2020, p.70). Le GT constate que cette opération a été réalisée conformément aux recommandations émises par le Conseil d'Etat ainsi qu'à la méthodologie décrite par la Commune elle-même.

**S'agissant de la mise en œuvre d'une procédure de révocation d'une autorisation de construire** entrée en force, il semble important pour le GT de rappeler les principes suivants.

Selon le droit cantonal, le conseil municipal peut révoquer une autorisation de construire viciée entrée en force à certaines conditions (art. 32al. 1 let. a LPJA). Ainsi, l'autorité peut, d'office ou sur demande, révoquer une décision viciée pour autant que :

- des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus ne s'y opposent pas
- et que d'importants intérêts publics, qu'il n'est pas possible de préserver autrement, le demandent.

Dans ce cadre, il faut mettre en balance deux intérêts distincts :

- l'intérêt à l'application correcte du droit objectif et
- l'intérêt à la sauvegarde de la sécurité juridique (protection de la confiance).

En règle générale, le principe de la sécurité juridique (protection de la confiance) prime l'intérêt à la mise en œuvre du droit objectif et une révocation n'est en principe pas admissible. La jurisprudence a ainsi développé une série de cas dans lesquels une révocation n'est en principe pas possible (sur la catégorisation, cf. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurich 2020, p. 273ss; M. RUOSS FIERZ, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zurich 1999, p. 169ss) :

1. **Base légale expresse** : Il existe, très rarement, des domaines juridiques qui excluent une révocation ; ce n'est pas le cas du domaine des constructions.
2. **Octroi d'un droit acquis** (par la loi, une décision ou l'histoire : Il s'agit de prétentions de particuliers envers l'entité publique qui engendrent une protection de la confiance, respectivement de la propriété. Une autorisation de police, telle qu'une autorisation de construire, n'entre pas dans cette catégorie (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, p. 277).
3. **Décision rendue dans une procédure avec examen détaillé de tous les intérêts en présence** : Il doit s'agir d'une décision rendue dans une procédure au cours de laquelle les intérêts opposés ont dû être examinés sous tous leurs aspects. La procédure d'autorisation de construire constitue une telle procédure.
4. **Usage de la faculté octroyée par la décision** : La décision en cause doit avoir octroyé une certaine faculté et la bénéficiaire en a déjà fait usage. Ceci est le cas lorsque des travaux ont été entièrement réalisés suite à la délivrance d'une autorisation de construire (ATF 109 Ib 246, arrêt du TF 1C\_14/2008, consid. 5.2).

Une révocation d'autorisation est possible si un intérêt public très important est présent (situation exceptionnelle par rapport à la protection du paysage ou la protection des eaux / biens de police ; cf. ATF 107 Ib 39). Ainsi, cette règle n'a pas une portée absolue ; dans ces cas également, une révocation peut entrer en ligne de compte lorsqu'elle apparaît dictée par un intérêt public prédominant (ATF 121 II 273 ; ATF 137 I 69 consid. 2.3 p. 71 s.; ATF 135 V 215 consid. 5.2 p. 221 s.; ATF 127 II 306 consid. 7a p. 313 s. et les références citées ; ATF 137 I 69 consid. 2.3 p. 71 s.; ATF 127 II 306 consid. 7a p. 313 s.; ATF 121 II 273 consid. 1a p. 276 ss et les références citées). En outre, il en va de même de la bonne foi de l'administré. Celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation ne saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité (ATF 98, Ib 241 consid. 4b p. 250; ATF 93 I 390 consid. 2 p. 394 ss).

Selon la jurisprudence, « la révocation d'une autorisation de construire dont le bénéficiaire a fait usage de bonne foi n'entre qu'exceptionnellement en considération et suppose un intérêt public particulièrement important à l'application de la nouvelle réglementation » (TF 1C\_355/2010 du 19 novembre 2010 consid. 5.3 et références citées). En principe, l'intérêt

à la protection de la confiance l'emporte lorsque l'intéressé a déjà fait usage de l'autorisation de construire qui lui a été délivrée, pour autant que des investissements sensibles aient été consentis et qu'ils aient conduit à la création d'une situation qui ne peut être redressée d'une manière conforme à la nouvelle réglementation que par la destruction d'ouvrages réalisés de bonne foi (arrêt du TF 1C\_14/2008 du 25 février 2009 consid. 5.2 in DEP 2009 p. 185 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit. no 1252 ; Peter HÄNNI, Planungs- Bau- und besonders Umweltschutzrecht, 6<sup>ème</sup> éd., 2016, p. 350 s.).

Me Jean-Luc Baechler (op. cit., 2020, p.67) note que : « dans le cas particulier des autorisations de construire viciées, la pondération de tous les intérêts en cause (selon l'équation : application correcte du droit par rapport à la sécurité juridique et la protection de la confiance) sera encore plus délicate ; un rétablissement de l'état antérieur ne constituera sans doute, dans cette hypothèse, que l'exception en considérant notamment les principes constitutionnels de proportionnalité et de bonne foi sauf intérêt public prépondérant. »

Outre quelques critiques sur des aspects formels (respect du droit d'être entendu sur l'un ou l'autre dossier), le SGT a retenu dans son rapport, auquel il est renvoyé, que la Commune n'a pas traité de manière correcte les décisions en matière de révocation, et ceci sous l'angle du principe de la bonne foi (problématique de la bonne foi, respectivement de l'absence de bonne foi de l'architecte qui doit être imputée au requérant). Selon le SGT, cela pouvait remettre en cause certaines décisions rendues par la Commune. Dans l'hypothèse où la bonne foi ne serait pas reconnue, la pesée des intérêts à effectuer au titre de la proportionnalité s'en trouverait en effet sensiblement modifiée, faute d'une atteinte réelle à la sécurité juridique.

Cela dit, il y a lieu de rappeler qu'il s'agit dans le cas d'espèce d'une **procédure de haute-surveillance du canton à l'égard de la commune de Val de Bagnes**. Dans cette procédure, le canton n'agit pas à la place de la commune. Il doit au contraire s'assurer que la commune assume ses responsabilités en tant qu'autorité d'octroi des permis de construire et de police des constructions. La commune doit mener les procédures futures de manière juridiquement correcte et vérifier les procédures antérieures et les clore de manière juridiquement correcte. Elle doit assumer sa propre responsabilité. La question du rétablissement de l'état légal peut également se poser. Un ordre de rétablissement de l'état légal constitue une restriction de la propriété. Celle-ci n'est autorisée que si elle repose sur une base légale, si elle est d'intérêt public et si elle est proportionnée. La base légale existe. Il convient d'examiner de plus près l'intérêt public et la proportionnalité. L'intérêt public dépend des perspectives des autorités. Il peut y avoir des intérêts publics contradictoires qui doivent être mis en balance. En ce qui concerne la proportionnalité, il faut vérifier si l'atteinte aux droits des particuliers est raisonnable. Le fait que les maîtres d'ouvrage aient été de bonne foi joue également un rôle. Mais même si la bonne foi devait avoir fait défaut chez les maîtres d'ouvrage ou chez les architectes mandatés dans différents cas, l'ordre de rétablir l'état conforme au droit peut ne pas être dans l'intérêt public ou ne pas être proportionné.

Dans le cadre de la balance des intérêts (intérêt public au respect de la loi <> proportionnalité/principes généraux du droit/nature de l'affaire), les arguments défavorables à un rétablissement de l'état légal, dans les cas où l'illicéité se limite à un « excès de densité » (art. 90 RCCZ), seraient les suivants :

- le fait qu'il était question d'un système général défectueux – système notamment mis en évidence par le SGT - dont la responsabilité principale incombe aux autorités communales.
- la pratique généralisée sur plusieurs années et sur l'ensemble de la station de Verbier qui implique un nombre considérable de personnes.

- l'absence de biens de police (police des eaux, police du feu, ...) ou d'intérêts de rang constitutionnel en jeu. S'agissant de surfaces pour l'essentiel en dessous du sol naturel, l'absence d'intérêts privés voisins particulièrement touchés par les surfaces illicites, ce d'autant que le voisinage était en mesure de faire valoir son éventuelle opposition dans le cadre de l'enquête publique du projet.
- la plus grande marge de manœuvre en matière de densité donnée par la nouvelle loi cantonale sur les constructions donne aux communes (cette dernière législation permet en effet aux communes une renonciation partielle ou totale à fixer un ou plusieurs indices, pour autant que d'autres prescriptions afin d'assurer un aménagement local cohérent soient définies), dès lors que si la commune mettait en œuvre une telle modification (à l'occasion p. ex. de la prochaine révision de son RCCZ), cela pourrait bloquer, ou du moins rendre incertaine l'issue d'éventuelles procédures de remises en état.
- les investissements consacrés à la réalisation des surfaces et en particulier le fait que ceux-ci ne se limitent pas à la constitution du dossier d'autorisation de construire (cf. p. ex. arrêt 1C\_111/2016 consid. 6.2) et que, s'agissant de surfaces illicites, d'éventuelles modifications soumises à autorisation de construire devront être systématiquement refusées.
- le fait qu'un particulier doive assumer l'éventuelle absence de bonne foi de l'architecte mandaté et subir des démarches constructives et administratives particulièrement lourdes, bien que correct sur un plan légal, ne se révèle guère satisfaisante dans un contexte de système général défectueux.

Enfin, il est important de rappeler que le Conseil d'Etat, dans ses tâches de haute surveillance, dispose d'un important pouvoir d'appréciation.

La commune de Val de Bagnes a remis un rapport final (rapport du 28.09.2021, cf. annexe 5), complété par un courrier du 13.4.22 (cf. annexe 6). Le GT estime sur cette base que la commune dispose de toutes les conditions organisationnelles pour mener dorénavant – il a pu être constaté que c'était déjà le cas - des procédures juridiquement correctes concernant les nouveaux dossiers.

Enfin, le GT estime que les 18 mesures imposées à la commune par décision du Conseil d'Etat du 13 juin 2018 ont, sous réserve des éléments évoqués plus haut concernant les anciens dossiers, largement été mises en œuvre. Ce point avait déjà été constaté par Me Jean-Luc Baechler en 2020 qui notait dans son expertise que la plupart des 18 exigences prescrites étaient maintenant réalisées ou sur le point de l'être (op. cit., 2020, p.72).

Sur la base des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat dispose de tous les éléments nécessaires pour prendre une décision en la présente affaire.

**Frédéric Favre**  
 Conseiller d'Etat  
 Président du groupe de travail  
 « Autorisations de construire  
 ancienne Commune de Bagnes »

## **ABREVIATIONS**

ATF : Arrêt du Tribunal fédéral

DCE : Décision du Conseil d'Etat

GT : Groupe de travail

LC : Loi sur les constructions

LFAIE : Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

LPJA : Loi sur la procédure et la juridiction administratives

LRS : Loi sur les résidences secondaires

OC : Ordonnance sur les constructions

RCCZ : Règlement communal des constructions et des zones

SAIC : Service des affaires intérieures et communales

SBPu : Surface brute de plancher utile

SGT : Sous-groupe de travail

SRF : Service du registre foncier

SUP : Surface utile principale

TF : Tribunal fédéral

## **LISTE DES ANNEXES**

Annexe 1 : Sommatation du Conseil d'Etat du 27 mai 2020

Annexe 2 : Sommatation du Conseil d'Etat du 28 avril 2021

Annexe 3 : Décision du Conseil d'Etat du 13 juin 2018 relative au 18 mesures imposées à la commune de Bagnes

Annexe 4 : Rapport final du 28 septembre 2021 de la commune de Val de Bagnes

Annexe 5 : Sommatation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016

Annexe 6 : Lettre du 13 avril 2022 de la commune de Val de Bagnes concernant les mesures organisationnelles dans le domaine des constructions

Annexe 7 : Rapport du 22 juin 2022 du sous-groupe de travail « Autorisation de construire ancienne Commune de Bagnes » et de ces annexes



2020.02366

**LE CONSEIL D'ETAT  
DER STAATSRAT**

**SURVEILLANCE DES COMMUNES EN MATIÈRE DES CONSTRUCTIONS**

**(AFFAIRES CONSTRUCTIONS ILLICITES DE LA COMMUNE DE BAGNES)**

**SOMMATION (ART. 150 LCo ET ART. 48 AL. 2 OC)**

**V u**

- l'affaire dite des constructions illicites de Bagnes, relative à la pratique du conseil municipal de Bagnes consistant à appliquer pendant de nombreuses années l'art. 90 de son RCCZ contraire à la législation cantonale, en particulier pour ce qui concerne les « saunas, salles de jeux et carnotzets en sous-sol, ainsi que les piscines à quelque niveau qu'elles se trouvent » ;
- la sommation adressée par le Conseil d'Etat dans ce cadre le 27 avril 2016 ;
- les diverses mesures mises en place par le Conseil d'Etat (notamment la création d'un groupe de travail et d'un sous-groupe de travail) ;
- les exigences du 13 juin 2018 du Conseil d'Etat formulées à l'adresse de la Commune de Bagnes sur la base des rapports établis par le groupe de travail et sous-groupe de travail, dont celle de transmettre deux fois par année un rapport rendant compte de la mise en œuvre et du suivi des mesures exigées ;
- les divers rapports de la Commune de Bagnes (juin-décembre 2018, janvier-juin 2019 et juillet-décembre 2019) transmis en application de l'exigence évoquée ci-avant et les conclusions émises par le Conseil d'Etat en dates du 24 mai 2019, du 13 novembre 2019 et du 20 mai 2020 ;
- le pointage effectué sur des décisions rendues durant la période « juillet 2018-mai 2019 », qui a permis de confirmer l'impression selon laquelle « *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* » (cf. conclusions du Conseil d'Etat du 25 mars 2020) ;
- les diverses correspondances adressées par la Commune de Bagnes dont celle du 13 mars 2020, dans laquelle celle-ci déclare qu'« *il est prévu que chacun des dossiers en cours d'analyse/traitement fasse l'objet d'un prononcé d'une décision de 1<sup>ère</sup> instance au plus vite avec pour objectif que la situation soit régularisée d'ici la fusion des communes à devenir Commune de Val de Bagnes au 1<sup>er</sup> janvier 2021* » ;
- l'expertise (1<sup>ère</sup> partie) du 31 octobre 2019 et l'expertise (2<sup>ème</sup> partie) du 26 mars 2020 de Me Jean-Luc Baechler, sur mandat du Conseil d'Etat ;
- la loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo) ;
- la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC) et l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC) ;
- la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar) ;

**considérant**

**1. Généralités – Aspects légaux**

Lorsqu'une autorité d'une collectivité de droit public néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi, le Conseil d'Etat, après une sommation au moins, prend les mesures nécessaires ou charge un tiers de l'exécution de cette tâche, à la place et aux frais de la collectivité défaillante (art. 150 LCo).

Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière de police des constructions par l'intermédiaire du département compétent (art. 54 al. 2 LC).

Si les autorités compétentes en matière de police des constructions négligent leurs tâches ou ne sont pas en mesure de les remplir et que des intérêts publics sont de ce fait menacés, le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité de surveillance de la procédure d'autorisation de construire et de la police des constructions, doit se substituer à elles et ordonner les mesures nécessaires (art. 48 al. 1 OC). Dans ce cas, le Conseil d'Etat impartit aux autorités défaillantes un délai convenable pour l'exécution de leurs tâches (art. 48 al. 2 OC).

## 2. Considérations relatives au cas concret

A ce jour, cela fait un peu plus de 4 ans que le Conseil d'Etat a ouvert une procédure de surveillance dans le cadre de l'affaire dite des constructions illicites de Bagnes.

Pour rappel, cette affaire trouve son origine dans la pratique du conseil municipal de Bagnes qui a consisté à appliquer pendant de nombreuses années l'art. 90 de son RCCZ contraire à la législation cantonale, en particulier pour ce qui concerne les « saunas, salles de jeux et carnotzets en sous-sol, ainsi que les piscines à quelque niveau qu'elles se trouvent ».

Après avoir adressé une sommation, procédé via le sous-groupe de travail et le groupe de travail à des contrôles de dossier par échantillonnage, le Conseil d'Etat a formulé des exigences à l'intention de la Commune de Bagnes. S'en sont suivis des échanges entre les deux autorités (rapports de la Commune de Bagnes et analyse desdits rapport par le Conseil d'Etat).

Si la pratique actuelle de la Commune de Bagnes en ce qui concerne les nouveaux dossiers peut dans l'ensemble, à ce jour, être jugée satisfaisante, il en va différemment de la suite donnée aux anciens dossiers, c'est-à-dire les dossiers comportant des décisions rendues entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016.

Dans ce contexte, sont repris les extraits ci-dessous du rapport d'expertise du 26 mars 2020 de Me Jean-Luc Baechler.

*« Dans la mesure où, maintenant, quatre ans se sont passés depuis la sommation du Conseil d'Etat à l'encontre de la Commune de Bagnes, le facteur temps joue un rôle non négligeable à ce stade des opérations : aux fins de montrer concrètement sa volonté d'en finir avec cette affaire de surveillance, la Commune doit présentement se donner les moyens d'achever au plus vite son opération de rattrapage ; on note avec satisfaction - ainsi que cela a été confirmé par le Président de commune lors de l'audition du 13 janvier 2020 puis encore récemment par lettre - qu'elle s'est fixé elle-même la date butoir du 31 décembre 2020 qui correspond également à la fin de la législature. Si la Commune ne veut donc pas que le Conseil d'Etat se substitue à elle au sens des art. 149 ss LCo, elle n'a pas le choix : elle doit impérativement respecter cette échéance pour prouver ses bonnes intentions et son efficience conformément à l'art. 60 al. 1 aOC (art. 48 al. 1 OC). » (rapport d'expertise page 67)*

*« Jusqu'à maintenant, le Conseil d'Etat a agi, judicieusement, avec retenue et sagesse conformément aux prescriptions cantonales en vigueur et aux principes constitutionnels de proportionnalité, de légalité, de subsidiarité et d'efficience. Dans un cas complexe impliquant des collectivités publiques, une certaine lenteur s'avère inévitable et même souhaitable. Cependant, les mesures doivent être limitées dans le temps d'une manière ou d'une autre. Elles ne peuvent pas continuer à l'infini. Si, à la longue, elles ne donnent pas satisfaction, il faudra alors que le Canton prenne des mesures plus contraignantes. Présentement, c'est à la Commune de Bagnes de mettre tout en oeuvre pour terminer cette opération de normalisation à la fin de cette année au plus tard. Sinon, il*

*appartiendra au Conseil d'État de rendre une décision (certes susceptible de recours mais dénuée de l'effet suspensif) qui fixera les mesures adéquates à prendre.*

*En d'autres termes, si la Commune de Bagnes ne parvient pas à respecter son propre objectif de régler tous les cas avant le 31 décembre 2020, le Conseil d'État devra sérieusement envisager de lancer une procédure tendant à se substituer aux autorités communales, motif pris **que, en vertu de l'art. 60 al. 1 aOC, après 4 ans et demi depuis la sommation du 27 avril 2016, la volonté (soit l'aspect subjectif) d'en finir dans un délai raisonnable avec cette affaire n'est pas suffisante dans les faits et/ou que la Commune n'arrive pas à s'organiser (soit l'aspect objectif) de manière responsable pour maîtriser la situation malgré le temps considérable consenti compte tenu de l'ampleur de la tâche à accomplir.***

*En outre, à ce moment-là, vu tous les efforts consentis par le Canton jusqu'à maintenant pour donner la possibilité à la Commune d'accomplir elle-même ses devoirs, **rien ne devrait empêcher désormais d'admettre que, de ce fait également, des intérêts publics seraient menacés, à savoir notamment le principe constitutionnel d'égalité de traitement ainsi que, le cas échéant, ceux liés à la sécurité et à la protection de l'environnement, du paysage ou des eaux.***

*Si, en revanche, comme la situation actuelle le laisse supposer, tout est remis à niveau dans les temps, il appartiendra alors au Gouvernement cantonal de mettre un terme à l'enquête administrative, après avoir quand même procédé par sondage à un dernier contrôle, en prononçant formellement sa clôture. » (rapport d'expertise page 71)*

Le Conseil d'Etat fait entièrement siennes ces considérations. Après plus de 4 ans, les intérêts publics en jeu imposent de mettre un terme au processus de normalisation entrepris par la Commune de Bagnes. A défaut de quoi, il conviendrait de considérer que la Commune néglige ses tâches en matière de police des constructions et/ou qu'elle n'est pas en mesure de les remplir.

Il est du reste rappelé que la Commune de Bagnes s'est fixée elle-même la date butoir du 31 décembre 2020, laquelle correspond également à la fin de la législature.

A ce stade, force est de constater, s'agissant des permis de construire viciés, que, si la Commune de Bagnes a fait part de son appréciation et de ses commentaires sur un certain nombre de dossiers (les dossiers contrôlés par le Conseil d'Etat), elle n'a pas rendu, à quelques exceptions près, de décisions en bonne et due forme incluant l'aspect révocation. En outre, il ne ressort nullement que la Commune de Bagnes ait pris de telles décisions sur les dossiers non contrôlés par le Conseil d'Etat, à savoir la grande majorité des décisions rendues entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016.

S'agissant des permis qui ne présenteraient pas de problème de densité ou de LRS, la Commune de Bagnes a communiqué le nombre de dossiers se présentant comme tels. Dans le contexte actuel de surveillance, cela ne s'avère pas suffisant. Il conviendrait que la Commune de Bagnes inventorie ces dossiers et procède, pour chaque dossier, aux constats de légalité nécessaires, permettant au besoin à l'autorité de surveillance de procéder à des contrôles.

A la suite des divers échanges et clarifications entre la Commune de Bagnes et le Conseil d'Etat, les questions en suspens ont été réglées. Il n'est donc plus nécessaire que la Commune de Bagnes dépose d'autres documents ou rapports que ceux mentionnés dans le dispositif ci-après.

Le Conseil d'Etat a été saisi tout dernièrement d'une dénonciation faisant état d'un éventuel comportement illicite postérieur à la sommation du Conseil d'Etat. La commune de Bagnes est invitée, conformément aux exigences procédurales applicables, à se déterminer sur cette dernière.

Au vu de ce qui précède, il s'impose, pour le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de haute surveillance en matière de police des constructions, d'impartir à la Commune de Bagnes divers délais, correspondant chacun à des tâches différentes, aux fins que celle-ci mette un terme au processus de normalisation, sur la base des articles 150 LCo et 48 OC. Le Conseil d'Etat se réserve en outre le droit d'entreprendre toutes mesures utiles, en lien avec d'éventuelles décisions illicites rendues après sa sommation.

Pour ces motifs, sur proposition du Groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes »,

## LE CONSEIL D'ETAT

### décide

1. De prendre acte des déclarations émises par la Commune de Bagnes, en particulier celles ressortant de son courrier du 13 mars 2020 :

*« La Commune de Bagnes est en mesure d'affirmer et d'apporter la preuve qu'elle a répertorié, à ce jour, 1'265 dossiers de construction correspondant à des autorisations délivrées du mois d'avril 2012 jusqu'à la sommation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016.*

*De cette liste, elle a pu extraire 95 dossiers correspondant à des démarches sortant de la compétence communale (construction en zone inculte, zone de moyen ou soulevant un conflit d'intérêts).*

*Elle a également écarté 73 dossiers correspondant à des cas bagatelles sans implications sur la LRS et la densité.*

*Enfin, 92 dossiers figurent dans les listes existantes à ce jour, soit d'une part, la liste des 51 dossiers analysés par le SGT et la liste des 117 dossiers de police des constructions en cours.*

*Des 1'265 dossiers précités, il reste donc 1005 dossiers.*

*Ceux-ci sont répartis comme il suit :*

- 691 dossiers ont été analysés et ont pu être considérés comme « conformes », c'est-à-dire sans problèmes de LRS, ni de densité ;
- 166 dossiers ont été examinés et ont été retenus pour faire l'objet d'une instruction de détails en prévision de l'ouverture d'une procédure de régularisation ; et
- 148 dossiers sont en cours d'examen sans qu'ils n'aient encore été catégorisés comme « réglés » ou « à devoir faire l'objet d'une régularisation ». »

2. La Commune de Bagnes est sommée, en ce qui concerne les 691 dossiers considérés comme « conformes » et ceux parmi les 148 dossiers « en cours d'examen » cités ci-dessus qui viendraient s'y ajouter, **dans un délai échéant au 31.08.2020**, de

- procéder à leur inventaire et de faire, pour chaque dossier, un constat de légalité (densité – LRS). Le Conseil d'Etat, via le GT et/ou le SGT, se réserve le droit, lors du prochain semestre, de procéder à une vérification par échantillonnage.

3. La Commune de Bagnes est sommée, en ce qui concerne les dossiers restants (166 dossiers et ceux parmi les 148 dossiers qui viendraient s'y ajouter, auxquels seront ajoutés les dossiers nécessitant une décision parmi les 92 dossiers figurant dans les listes existantes à ce jour), **dans un délai échéant au 31.12.2020**, de

- procéder à leur examen systématique et individuel. Chaque cas examiné doit ensuite se traduire par une **décision conforme aux exigences légales et à la jurisprudence, motivée en bonne et due forme y compris sous l'angle de la révocation**. Dite décision sera alors notifiée à toutes les parties intéressées y compris aux éventuels opposants ; à telle enseigne, les droits des tiers seront sauvegardés et pourront, le cas échéant, se faire valoir en interjetant recours contre la décision rendue.
- dans ce cadre, seront notamment pris en compte les exigences formulées par le Conseil d'Etat au gré de ses divers rapports.
- le tout sous réserve du respect des exigences procédurales.

4. La Commune de Bagnes est invitée, **dans un délai échéant au 31.01.2021**, à déposer un rapport final rendant compte de comment elle a procédé à la régularisation évoquée ci-dessus, en application notamment des critères émis par le Conseil d'Etat dans ses divers rapports.
5. **En cas de non-respect des exigences fixées par la présente décision, en application des articles 150 LCo et 48 OC, il sera procédé aux mesures de substitution nécessaires et les mesures requises seront ordonnées, le tout aux frais de la commune de Bagnes.**
6. **Dans l'hypothèse où il viendrait à la connaissance du Conseil d'Etat, après avoir procédé aux vérifications nécessaires, que des décisions illicites auraient été prises par la Commune de Bagnes postérieurement à la sommation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016, le Conseil d'Etat se réserve le droit, en application des art. 150 LCo et 48 OC, de prendre toutes mesures utiles (mesures individuelles ou généralisées, ponctuelles ou durables de substitution), aux frais de la commune de Bagnes.**

A cet égard, la commune est en particulier invitée à se déterminer de manière approfondie et immédiate sur toute nouvelle dénonciation portée à la connaissance du Conseil d'Etat.
7. Il n'est plus requis de la part de la Commune de Bagnes la reddition d'autres décisions, ni le dépôt d'autres rapports (intermédiaires ou semestriels) ou constats que ceux mentionnés ci-dessus. L'étape des échanges intermédiaires est close, la commune devant, selon les exigences formulées dans la présente décision, entreprendre les dernières démarches aux fins de terminer le processus de normalisation.
8. Les frais de la présente décision, par CHF 608.- (émoluments de CHF 600.- ; timbre santé CHF 8.-) sont mis à la charge de la commune de Bagnes.

La présente décision est notifiée à la Commune de Bagnes.

Elle peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Le recours doit être déposé en autant de doubles qu'il y a d'intéressés, dans les 30 jours dès la notification de la décision. Le mémoire contient un exposé concis des faits, des motifs accompagnés des moyens de preuve, ainsi que des conclusions. Il est daté et signé par le recourant ou son mandataire. La décision attaquée et les documents servant de moyens de preuve, en possession du recourant, sont joints au mémoire (art. 72 et 80 en lien avec les art. 46 et 48 LPJA). En application de l'art. 152 LCo, un éventuel recours à l'encontre de la présente décision n'aurait pas d'effet suspensif.

Ainsi décidé en séance du Conseil d'Etat à Sion, le

**27 MAI 2020**

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Christophe Darbellay



Le chancelier

  
Philipp Spörri

**Frais de décision**

Emolument	Fr.	600 .--
Timbre santé	Fr.	8 .--
<hr/>		
Total	Fr.	608 .--

Notifié le

**Distribution**

– Commune de Bagnes, Route de Clouchèvre 30, 1934 Le Châble



2021.01807

**LE CONSEIL D'ETAT  
DER STAATSRAT**

**SURVEILLANCE DES COMMUNES EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS**

**(AFFAIRE CONSTRUCTIONS ILLICITES DE LA COMMUNE DE VAL DE BAGNES)**

**SOMMATION (ART. 150 LCo ET ART. 48 AL. 2 OC) – NOUVEAU DÉLAI**

**Vu**

- l'affaire dite des constructions illicites de Bagnes, relative notamment à la pratique du conseil municipal de Bagnes consistant à appliquer pendant de nombreuses années l'art. 90 de son RCCZ contraire à la législation cantonale, en particulier pour ce qui concerne les « saunas, salles de jeux et carnotzets en sous-sol, ainsi que les piscines à quelque niveau qu'elles se trouvent » ;
- vu l'enquête administrative ouverte par le Conseil d'État du canton du Valais, en sa qualité d'autorité de surveillance (cf. art. 144 ss de la loi du 5 février 2004 sur les communes et art. 54 al. 2 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016), contre la Commune municipale de Bagnes et les diverses démarches entreprises dans ce cadre ;
- vu la sommation du Conseil d'Etat du 27 mai 2020 ;
- vu le recours déposé par la commune de Bagnes à l'encontre de ladite sommation et les procédures qui s'en suivirent ;
- vu l'arrêt du Tribunal fédéral du 30 mars 2021 (1C\_545/2020) déclarant irrecevable le recours déposé par la commune de Bagnes et renvoyant la cause au Conseil d'Etat pour qu'il procède dans le sens des considérants ;
- vu qu'à teneur du considérant 2 de l'arrêt précité, « *compte tenu de l'effet suspensif ordonné en procédure fédérale, la cause doit être renvoyée au Conseil d'État pour qu'il fixe, le cas échéant, de nouveaux délais à la recourante pour s'exécuter* » ;
- vu la fusion entre les Communes municipales de Bagnes et de Vollèges, intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui a donné lieu à la naissance, à cette date, de la Commune municipale de Val de Bagnes ; vu qu'à teneur du contrat de fusion conclu entre les deux anciennes entités communales, approuvé lors de votations populaires communales, puis par le Grand Conseil du canton du Valais, la Commune de Val de Bagnes a repris tous les droits et obligations des communes fusionnées (cf. art. 12) ;
- vu la rencontre du 26 avril 2021 entre le groupe de travail « Autorisation de construire commune de Bagnes » et une délégation de la commune de Val de Bagnes au cours de laquelle celle-ci a été entendue ;
- vu la lettre du 27 avril 2021 de la commune de Val de Bagnes ;
- sur la proposition du groupe de travail « Autorisations de construire commune de Bagnes » ;

**LE CONSEIL D'ETAT**

**décide**

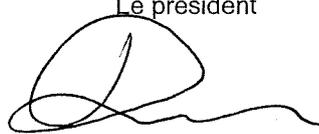
1. De prendre acte de l'arrêt du Tribunal fédéral du 30 mars 2021 (1C\_545/2020).
2. De fixer à la commune de Val de Bagnes, en application de l'arrêt précité, les nouveaux délais suivants :
  - un délai au **31.08.2021** (en remplacement du délai figurant au ch. 3 du dispositif de la sommation du 27 mai 2020) ;
  - un délai au **30.09.2021** (en remplacement du délai figurant au ch. 4 du dispositif de la sommation du 27 mai 2020) ;
3. De renvoyer, pour le reste, à la sommation du 27 mai 2020.
4. Les frais de la présente décision, par CHF 208.- (émoluments de CHF 200.- ; timbre santé CHF 8.-) sont mis à la charge de la commune de Val de Bagnes et seront perçus à l'occasion de la décision finale.

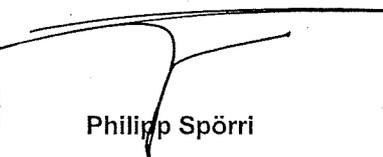
La présente décision est notifiée à la Commune de Val de Bagnes.

S'agissant d'une décision incidente, elle peut le cas échéant être attaquée conjointement avec la décision finale (art. 41 al. 1 LPJA).

Ainsi décidé en séance du Conseil d'Etat à Sion, le **28 AVR. 2021**

Au nom du Conseil d'Etat

Le président  
  
Christophe Darbellay

Le chancelier  
  
Philipp Spörri



**Frais de décision**

Emolument	Fr.	200 .--
Timbre santé	Fr.	8 .--
Total	Fr.	208 .--

Notifié le

**Distribution**

- Commune de Val de Bagnes, Route de Clouchèvre 44, 1934 Le Châble



## Extrait du procès-verbal des séances du Conseil d'Etat

Vu sa décision du 30 août 2017 relative à la réalisation des mesures retenues suite au rapport du Prof. Kurt Nuspliger du 20 mars 2017 « La surveillance du Canton du Valais dans l'affaire Verbier » ;

vu sa décision du 30 août 2017 chargeant un sous-groupe de travail de contrôler sur place les dossiers d'autorisations de construire délivrées par la commune de Bagnes depuis le 27 avril 2016 ;

vu ses décisions du 21 février et 21 mars 2018 invitant le groupe de travail « Autorisations de construire commune de Bagnes » à analyser le rapport relatif aux contrôles sur place, à élaborer des propositions/recommandations à l'adresse du Conseil d'Etat et à élaborer un projet de réponse à fournir, par le Conseil d'Etat, à la Commission de gestion du Grand Conseil ;

sur la proposition de la Présidence,

### le Conseil d'Etat

#### décide

#### **A. Suite aux contrôles sur place des dossiers d'autorisations de construire :**

1. de prendre acte des rapports du 30 avril 2018 du sous-groupe de travail (SGT) et du 12 juin 2018 du groupe de travail (GT) « Autorisations de construire Commune de Bagnes » ;
2. de formuler les exigences suivantes à l'adresse de la commune de Bagnes :

#### Législation sur les constructions

##### *Droit matériel*

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

##### *Procédure*

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

##### *Police des constructions*

- g) Ouverture, respectivement poursuite et achèvement dans les plus brefs délais, des procédures de police des constructions relatives aux constructions réalisées sans autorisation ou contrairement à l'autorisation (cf. liste des 117 dossiers transmise par la commune ainsi que tout autre dossier comportant des infractions)

- h) Application rigoureuse des dispositions légales applicables en matière de police des constructions
- i) Examen des décisions rendues, en remontant jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 avril 2012, pour évaluer dans quelle mesure une révocation de la décision est envisageable et, dans l'affirmative, évaluer si une mise en conformité au droit est exigible ; prise des décisions en conséquence

#### *Droit pénal administratif*

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

#### Législation sur les résidences secondaires

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

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

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

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

- 3. d'adopter la réponse aux questions de la Commission de gestion du Grand Conseil restées en suspens lors de la séance du 26 septembre 2017 ;

#### **B. Suite aux propositions de mesures d'optimisation de la surveillance et de la haute surveillance des communes formulées par le Prof. K. Nuspilger :**

- 4. d'approuver la proposition d'une base légale permettant au canton d'effectuer des enquêtes officielles auprès des communes formulée par le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) ;
- 5. d'approuver les mesures d'optimisation des procédures d'homologation des plans d'affectation des zones et des règlements communaux proposées par le SAIC ;
- 6. d'approuver la création sur le site internet de l'Etat du Valais d'une porte d'entrée unique pour les informations destinées aux communes, de charger la Chancellerie, en collaboration avec le SAIC, de créer une page « Informations pour les communes » et de charger les services qui ont des tâches de soutien, de surveillance ou de haute surveillance des communes de mettre à disposition sur leur site internet, d'ici la fin décembre 2018 et par la suite de les tenir à jour, toutes les informations et tous les

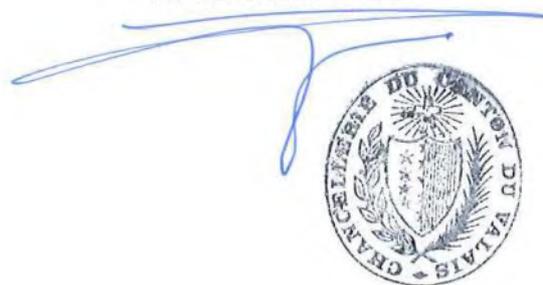
documents utiles aux communes, en particulier les dispositions et décisions importantes sur le plan légal ;

7. de mandater le Service du registre foncier d'élaborer le projet d'introduire lors de la prochaine modification de la loi cantonale d'application de la LFAIE une base légale obligeant les communes à annoncer les cas de modifications de logements opérés par des personnes à l'étranger et dénoncer le cas échéant les infractions à la LFAIE.

Séance du

13 JUIN 2018

Pour copie conforme,  
Le chancelier d'Etat



Distribution

1 extr.	par département
1 «	CHE
1 «	SAIC
1 «	SRF
1 «	SJAE
1 «	SAJMTE



COMMUNE DE  
VALDE BAGNES

Service des constructions  
Chemin du Paquet 2  
1941 Vollèges

**Recommandé**  
Conseil d'Etat  
Palais du Gouvernement  
Place de la Planta 3  
1950 Sion

Date Le Châble, le **28 SEP. 2021**

## Rapport final

Messieurs les Conseillers d'Etat,  
Monsieur le Président du Groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes »,  
Mesdames, Messieurs,

### 1. Introduction

Le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la fusion des Communes de Bagnes et de Vollèges est entrée en vigueur pour donner naissance à la Commune de Val de Bagnes.

A teneur du contrat de fusion conclu entre les deux anciennes communes, approuvé lors de votations populaires communales, puis par le Grand Conseil du Valais, la Commune de Val de Bagnes a repris tous les droits et obligations des communes fusionnées (cf. art. 12) et est chargée de régler les affaires pendantes de ces dernières (cf. art. 14).

La qualité pour donner suite à la présente affaire appartient désormais à la Commune de Val de Bagnes.

Le 27 mai 2020, le Conseil d'Etat a adressé à la Commune de Bagnes, désormais Val de Bagnes, une sommation fondée sur les articles 150 LCo et 48 OC.

Sur la base des rapports semestriels transmis par la Commune et les deux rapports d'expertise dressés par **Me Jean-Luc BAECHLER**, la sommation a constaté que « *les mesures annoncées et adoptées parla Commune permettent, à première vue, d'aboutir à une situation conforme au droit en ce qui concerne les décisions portant sur les nouveaux dossiers. (cf. conclusions du Conseil d'Etat du 25 mars 2020)* ».

En revanche, la sommation a relevé qu'il en allait différemment de la suite donnée aux anciens dossiers, c'est-à-dire les « *dossiers comportant des décisions rendues entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016* » pouvant soulever des problèmes en termes de densité et de législation contre les résidences secondaires.

Afin de donner suite à l'injonction de régulariser les dossiers concernant cette période en rendant une décision pour chacun d'entre eux, la Commune de Val de Bagnes les a recensés et a communiqué le résultat de ce recensement au Conseil d'Etat. Après actualisation, le nombre de décisions rendues durant la période concernée s'élève à 1'267.

Ces décisions se répartissent en 802 décisions licites, 75 décisions bagatelles sans incidence sur la densité ou sur la législation contre les résidences secondaires, 101 décisions ne relevant pas de la compétence communale mais de la Commission cantonale des constructions (ci-après : « la CCC ») et 289 décisions retenues en vue de l'analyse de leur révocation. Ces dernières décisions représentent 254 projets de construction ramenés à 248 projets de construction après regroupement des situations connexes.

Prenant en considération ce décompte, le Conseil d'Etat a invité la Commune de Val de Bagnes à faire la distinction entre les dossiers considérés comme « conformes » et les dossiers « litigieux ».

D'une part, les dossiers « conformes » devaient, dans un délai imparti au 31.08.2020, être inventoriés et pour chacun d'eux concrétisés par un constat de légalité portant sur la densité et la LRS.

D'autre part, les dossiers retenus devaient faire l'objet d'un examen systématique et individuel devant se traduire par une décision conforme aux exigences légales et à la jurisprudence incluant leur révocation éventuelle. Les droits des opposants éventuels devaient être sauvegardés par la notification d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours. Afin de satisfaire à cette exigence, un délai au 31 décembre 2020, reporté au 31 août 2021, a été imparti à la Commune de Val de Bagnes.

Simultanément, le Conseil d'Etat a fixé un délai au 31 janvier 2021, reporté au 30 septembre 2021, à la Commune de Val de Bagnes pour déposer un rapport final rendant compte de la manière avec laquelle elle avait procédé à la régularisation requise.

Le présent rapport de la Commune de Val de Bagnes répond à la demande du Conseil d'Etat d'exposer la manière avec laquelle elle a procédé à la régularisation des dossiers concernant les autorisations de construire délivrées entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016.

Dès lors que le Tribunal fédéral réservait la possibilité pour la Commune de solliciter dans le rapport final une prolongation de délai en exposant les raisons de son retard, il est précisé ici que la Commune ne sollicite aucun délai supplémentaire, tous les dossiers devant faire l'objet d'une décision de 1<sup>re</sup> instance ayant été traités dans le délai imparti.

Le Tribunal fédéral a également précisé que la Commune pourrait motiver dans son rapport final les raisons qui la poussaient à considérer qu'elle n'était pas compétente pour traiter de certains dossiers.

Dans ce contexte, la Commune a estimé que 101 autorisations échappaient à sa cognition du fait qu'elles concernaient soit un projet en dehors de la zone à bâtir, soit un projet dans lequel elle était partie en qualité de propriétaire directe ou médiate du fonds. Ces dossiers ont été transmis à la Commission cantonale des constructions le 15 décembre 2020.

Les seules décisions restantes à ce jour étaient celles concernant des situations litigieuses appelant un prononcé sur leur révocation. Ce sont ces décisions dont il sera question dans le présent rapport.

## **2. Suivi général des exigences du Conseil d'Etat**

Par courrier du 13 juin 2018, le Conseil d'Etat a imposé à la Commune de Val de Bagnes la mise en place et le suivi de 18 mesures destinées à rétablir la situation de droit.

Ces mesures sont appliquées avec sérieux par la Commune de Val de Bagnes.

Sauf précision contraire ci-dessous, la Commune renvoie aux considérations émises sur ces mesures dans ces précédents rapports semestriels.

Certaines mesures appellent des remarques et/ou précisions de la Commune :

- c) Révision la formulation des articles 107 et 108 du règlement communal des constructions et des zones afin de lever toute ambiguïté.

La révision partielle du RCCZ de Val de Bagnes (secteur Bagnes) a été approuvée par le Conseil d'Etat, puis le Tribunal cantonal, lesquels ont rejeté les recours formés par les opposants. L'un des opposants a poursuivi la procédure au Tribunal fédéral, par le dépôt d'un recours en matière de droit public, contre la décision rendue par le Tribunal cantonal. Cette procédure est actuellement pendante sous la référence 1C\_438/2021. La solution transitoire développée sous chiffre 27 du rapport semestriel du 29 juin 2019 demeure appliquée.

- i) Examen des décisions rendues en remontant jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 avril 2012 pour évaluer si une révocation s'impose.

Ce point fera l'objet du chiffre 3) ci-dessous. Il n'y est pas revenu ici.

- j) Application des dispositions de droit pénal administratif contenues dans la loi sur les constructions en s'en tenant aux processus légaux applicables.

Une série de procédures pénales administratives sont actuellement en cours. Plusieurs décisions rendues par la Commune de Val de Bagnes font l'objet d'appel auprès du Tribunal cantonal. La problématique de l'application de la loi dans le temps semble soulever des problèmes non encore tranchés par le Tribunal cantonal, ce qui crée des formes d'incertitudes juridiques.

- l) Analyse des dossiers, dans lesquels la commune avait autorisé des agrandissements entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2015, et, cas échéant, les régulariser, et
- m) Information du Conseil d'État sur la manière selon laquelle les dossiers de police de constructions en cours de régularisation ont été réglés en ce qui concerne l'aspect LRS.

Ces deux points feront l'objet du chiffre 3) ci-dessous. Il n'y est pas revenu ici.

- n) Prise en compte la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de délivrance d'autorisation de construire des résidences principales

La Commune de Val de Bagnes instruit et motive les décisions d'octroi de permis pour des résidences principales suivant les exigences formulées par la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Elle applique également – après qu'elles soient rendues – les nouvelles décisions des tribunaux s'agissant de l'application de l'art. 75b Cst et de la LRS concernant les possibilités de transformer des logements libres d'affectation. Elle observe qu'à sa connaissance la question du transfert des possibilités d'agrandissement d'un logement sur un autre n'a pas encore fait l'objet d'une décision de la Cour fédérale. La Commune n'a pas fait usage de cette voie dans le cadre des régularisations, hormis dans un ou deux cas où le transfert s'opérait sur quelques m<sup>2</sup>, entre deux logements situés dans le même bâtiment et sur la même parcelle (entre deux demi-chalets).

Il a pu arriver par le passé que la Commune accorde un permis pour une situation de démolition suivi d'une reconstruction avec agrandissement. Cette situation n'est plus d'actualité sur le vu de l'arrêt du TF 1C\_478/2019 et 1C\_479/2019 du 8 mai 2020.

- o) Information systématique à l'autorité chargée de l'application de la LFAIE lors de modifications apportées à des logements par des personnes à l'étranger ; et
- p) Information des requérants assujettis des conséquences d'une modification de leur logement du point de vue de la LFAIE ;

La Commune de Val de Bagnes notifie systématiquement ses décisions à l'autorité chargée de l'application de la LFAIE, que cela soit d'autorisation de construire, ou de régularisation dans le cadre du traitement des décisions litigieuses.

Un recours est actuellement pendant auprès du Conseil d'Etat suite à une décision de rejet pur et simple par le registre foncier, office de Martigny, d'une requête d'inscription d'une mention d'interdiction d'agrandissement / de division au sens des art. 11 al. 2 et 3 LRS sur la base d'une décision de police des constructions rendue par la Commune au motif que le propriétaire, perturbateur par situation, pouvait être visé par la LFAIE. Cette décision devrait apporter un éclairage bienvenu sur la coordination entre la LRS et la LFAIE en matière de police des constructions, voire régularisation.

### **3. Suivi particulier des exigences i), l) et m) du Conseil d'Etat**

#### **a. Généralités**

Ainsi que cela figure en introduction du présent rapport, la Commune de Val de Bagnes a répertorié 1'267 décisions rendues durant la période s'étendant du 2 avril 2012 au 26 avril 2016. Celles-ci se répartissent en 802 décisions licites, 75 décisions bagatelles n'induisant aucune question de densité ou de législation contre les résidences secondaires, 101 décisions ne relevant plus de la compétence communale mais de la CCC et, enfin, 289 décisions à examiner en détail. Ces dernières décisions représentent 248 projets de construction.

Les 802 dossiers jugés conformes ont fait l'objet de constats de légalité individualisés lesquels ont été transmis au Conseil d'Etat dans le délai imparti au 31 août 2020. La Commune de Val de Bagnes a répondu aux demandes de compléments qui lui ont été adressées par la suite.

Elle se tient à disposition pour fournir les réponses aux demandes supplémentaires éventuelles sur ces cas.

La Commune de Val de Bagnes a transmis à la Commission cantonale des constructions 101 dossiers n'étant plus de sa compétence. Le constat du défaut de compétence a été opéré suivant l'art. 2 al. 2 et 3 LC. Il s'agit principalement de dossiers ne concernant pas la zone à bâtir, généralement la zone de mayens ou dans lesquels la Commune était partie, principalement en qualité de propriétaire directe ou médiate du fonds.

Ces dossiers ont été remis à la CCC le 15 décembre 2020. Ils sont en cours de traitement par cette autorité, étant précisé que la Commune n'a pas été interpellée à leur sujet.

La Commune part de l'idée qu'elle pourra exercer son droit d'être entendu sur ces dossiers avant qu'une décision propre à chacun d'eux ne soit rendue.

Enfin, la Commune de Val de Bagnes a identifié 289 décisions à examiner concernant 248 projets de construction (immeubles). Ces projets de construction ont fait l'objet chacun d'une décision où la question de la révocation des décisions litigieuses a été abordée (*cf.* annexes).

La méthode de résolution de ces situations « litigieuses » a déjà été présentée dans le cadre des rapports semestriels remis par la Commune de Val de Bagnes. Pour l'essentiel, il y est donc renvoyé.

Dès lors qu'une explication est requise, la Commune de Val de Bagnes présentera, ci-dessous, la méthode appliquée en faisant référence à quelques points saillants.

Il est entendu que l'application de ladite méthode dépend des circonstances concrètes de chacun des cas rencontrés. Les circonstances factuelles de chacun d'entre eux ont été détaillées dans les décisions rendues par la Commune de Val de Bagnes. Celles-ci sont jointes en annexe au présent rapport et en font partie intégrante. **Ces décisions en constituent même la partie principale à laquelle il est renvoyé.**

En effet, seule la production de toutes ces décisions est à même de décrire l'effort de régularisation entrepris par la Commune dans le cadre de l'exécution de la sommation. Le suivi de ces décisions (entrée en force, inscription des mentions idoines et recours) est également produit en annexe pour valoir point de situation sur chacun des cas.

Si 289 décisions ont été identifiées comme étant à analyser en détail, cela a néanmoins impliqué de reprendre l'historique complet de chacun des 248 projets concernés, souvent en reprenant des décisions antérieures, voire postérieures à la période concernée.

C'est dire que la Commune de Val de Bagnes ne s'est pas limitée à revoir les seules décisions rendues sur la période s'étendant du 2 avril 2012 au 26 avril 2016. Elle s'est davantage employée à reprendre tous les projets identifiés comme contenant des décisions litigieuses rendue dans la période concernée.

Cela a amené la Commune de Val de Bagnes à revoir plusieurs centaines de décisions.

A titre de remarque générale, on observera encore que la méthode de résolution des cas a fait l'objet d'une analyse de détail par l'expert Baechler dans son expertise (2<sup>ème</sup> partie) du 26 mars 2020, lequel l'a approuvée.

Il figure également *passim* dans les prises de position du Conseil d'Etat sur les rapports semestriels adressés par la Commune de Val de Bagnes que la méthode proposée dans ses principes est admise.

Enfin, dans sa décision sur le recours formé contre la sommation, le Tribunal fédéral a observé que : « [La Commune de Bagnes] demeure en effet à ce stade libre, sous réserve des exigences du droit supérieur (cf. ATF 145 I 52, c. 3.6 p. 59 ; 138 I 305, c. 1.4.3 p. 311), d'exercer ses prérogatives découlant de son autonomie communale. En particulier, il lui est encore loisible de renoncer à révoquer les autorisations en cause si elle devait estimer, au regard de l'art. 32 al. 1 de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA ; RS/V 172.6), que "des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus" s'y opposent. De même, si la [Commune] devait considérer que, pour certains dossiers, elle n'est pas compétente pour se prononcer sur une éventuelle révocation compte tenu du pouvoir dévolutif réservé aux autorités de recours qui avaient été saisies dans les dossiers en question, il ne paraît pas qu'elle serait empêchée de renoncer à rendre une décision, en en signifiant éventuellement les raisons dans le rapport final qu'elle est également appelée à établir à l'attention du Conseil d'Etat (cf. ch. 4 du dispositif de la décision du 27 mai 2020), le ch. 3 du dispositif réservant d'ailleurs expressément le "respect des exigences procédurales" ».

La Commune de Val de Bagnes a pris en considération les développements jurisprudentiels les plus récents du Tribunal fédéral s'agissant des prononcés de régularisation à rendre.

La Commune de Val de Bagnes se tient à disposition du Conseil d'Etat et du Groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » pour fournir toutes explications supplémentaires souhaitées.

#### ***b. Application « formelle » de la méthode***

Dans chacun des 248 dossiers de construction examinés, la Commune a avisé les ayants-droits de l'immeuble concerné en les informant de l'ouverture d'une procédure de régularisation concernant la densité, la législation contre les résidences secondaires ou ces deux thèmes en les invitant à déposer toutes les pièces propres à l'analyse de la situation, à soumettre - cas échéant - des propositions de régularisation et, enfin, à exercer leur droit d'être entendu avant qu'une décision ne soit rendue.

Dans l'immense majorité des situations, les propriétaires se sont montrés collaboratifs. Cela a néanmoins pris du temps en raison de sollicitations multiples, pour ne pas dire systématiques, d'octroi de délais supplémentaires. Les difficultés de déplacements internationaux liés à la pandémie ont également ralenti l'effort.

Dans de rares situations, sans réponse des intéressés ou en cas de refus de collaboration clairement exprimés, la Commune a procédé elle-même à l'analyse des plans sur la base de son dossier de construction, a déduit qu'il était renoncé à l'exercice du droit d'être entendu et a notifié une décision sujette à recours.

Dans toutes les décisions rendues, la Commune s'est penchée sur la question de savoir s'il y avait lieu de mettre en œuvre une (nouvelle) enquête publique ou si la procédure pouvait être traitée en application des dispositions relatives aux modifications de projets.

Pour l'essentiel, une (nouvelle) enquête publique a été réservée aux situations dans lesquelles il est apparu que le projet avait été considérablement remanié sur des points essentiels sans qu'une enquête publique n'ait été menée en temps utile, respectivement aux situations où il est apparu qu'une décision de police des constructions devait être rendue.

Plus fréquemment, dans les cas où la forme de la demande à l'origine d'une décision litigieuse n'avait pas été pleinement respectée ou que la situation était litigieuse, la Commune a opté pour l'application de la procédure de modification de projet au sens de l'art. 45 OC permettant de cibler les tiers intéressés. Les opposants dont l'écriture n'avait pas été déclarée irrecevable faute d'intérêt à agir ou qui n'étaient pas parvenus à trouver un accord transactionnel en cours de procédure avec le constructeur ont été considérés comme tiers intéressés et ont été invités à exercer leur droit d'être entendus. Les propriétaires voisins du projet en cause ont également été interpellés pour faire valoir leur droit d'être entendus s'ils disposaient d'un intérêt à agir, soit si la modification constatée exerçait une incidence concrète sur leur situation (examen de l'intérêt concret et actuel à leur intervention). Un tirage de la décision de régularisation a également été notifié aux personnes interpellées (partie et tiers intéressés) à l'issue du processus.

Dans de rares situations, notamment suivant le temps écoulé, parfois près de 10 ans entre les modifications en cause et le jour de l'ouverture de la procédure de régularisation, et suivant la visibilité manifeste de certaines modifications restées sans intervention des tiers, il a été renoncé à les interpellier.

S'agissant des pures modifications intérieures, il est rappelé que le Tribunal fédéral a, jugé que la qualité pour recourir était en principe déniée au voisin lorsque l'objet du litige concerne uniquement l'application de règles relatives à l'aménagement intérieur des constructions (ATF 133 II 249, consid. 1.3.2 ; 1C\_565/2012 du 23 janvier 2013, consid. 2.1 i.f ; MOOR/POLTIER, *Droit administratif, volume II*, 2011, p. 736). La raison de cette règle est que l'admission du recours sur ce point ne conférerait au voisin aucun avantage pratique puisque cela n'entraînerait pas nécessairement une modification du gabarit des bâtiments ou de leur implantation (cf. DONZALLAZ, *Loi sur le Tribunal fédéral*, Berne 2008, no 3098 ad art. 89 et la référence).

Il en va de même en ce qui concerne les griefs centrés sur le dépassement de la densité. Dans deux arrêts concernant des affaires genevoises, le Tribunal fédéral a validé le raisonnement du Tribunal cantonal de ce canton ayant dénié la qualité pour recourir du voisin du fait que celui se plaignait exclusivement de la modification de la surface habitable d'une construction au sous-sol. Le Tribunal fédéral a retenu que même dans l'hypothèse de l'admission du recours sur ce moyen, celui-ci n'était pas susceptible de lui procurer un avantage pratique, puisque l'impact visuel de la construction ne serait de toute manière pas modifié (arrêt du TF 1C\_565/2012 du 23 janvier 2013 et 1C\_476/2015 du 3 août 2016).

Ainsi, dans les cas où il est apparu que la densité d'un projet avait varié dans une faible proportion, si le dossier ne concernait que des travaux intérieurs et sans impact sur l'enveloppe extérieure du bâtiment, il a été renoncé à interpellier les tiers sur le vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral précitée.

En dernier lieu, la Commune de Val de Bagnes a également tenu compte des réflexions faites par l'autorité sur la nécessité ou non d'entreprendre une procédure d'enquête publique ou de consultation des tiers au moment de délivrer l'autorisation litigieuse. Celle-ci procédait de l'appréciation faite par l'autorité en son temps. Hormis dans les cas clairs d'abus du pouvoir d'appréciation pour ne pas avoir tenu compte du texte clair de la loi, l'appréciation faite à l'époque a été respectée.

L'ensemble des décisions rendues expose les raisons du choix fait par la Commune de mettre en œuvre une nouvelle enquête ou de consulter ou non les tiers. Il y est renvoyé.

### ***c. Application « matérielle » de la méthode***

Au cours de l'analyse des 248 décisions de construction, la Commune de Val de Bagnes a rencontré des situations dans lesquelles le projet avait été autorisé en violation des règles supérieures du droit cantonal concernant la densité ou en violation de la législation contre les résidences secondaires, voire en violation des deux corps de règles.

Les situations identifiées comme « en cours de construction » au moment de l'ouverture de la procédure de régularisation ont fait l'objet d'un ordre provisionnel d'arrêt des travaux jusqu'à droit connu sur la régularisation.

Il est arrivé qu'à ce stade de l'analyse, il soit constaté l'absence de début du projet, auquel cas la Commune de Val de Bagnes a constaté la caducité du permis. En tant que de besoin, elle a également formalisé par un constat de nullité les permis de construire annulés par les instances supérieures.

Les projets de construction en cours de construction ou achevés, y compris ceux ayant été validés par les instances supérieures, ont fait l'objet d'une analyse de fond détaillée en reprenant les principes développés par la Commune de Val de Bagnes dans ses rapports. Il est hasardeux de vouloir en tirer une « pratique générale » puisque chaque cas analysé présentait des particularités justifiant un traitement différencié.

A nouveau, il y a lieu de se référer aux décisions annexées au présent rapport contenant pour chacune d'elles le raisonnement précis suivi.

Il est néanmoins possible d'observer dans les grandes lignes ce qui suit :

S'agissant du droit applicable, dans la majorité des cas, la Commune de Val de Bagnes a fait application de la nouvelle Loi sur les constructions et de la LRS. Pour les objets en cause, l'impact notable de la nouvelle LC a été de permettre de valider les transferts de densité provenant de parcelles non contiguës, d'appliquer l'indice IBUS et de simplifier la procédure de police des constructions. La LRS s'est également avérée plus favorable que l'aORSec s'agissant de l'immunité accordée aux projets entrés en force avant le 31 décembre 2012 et des possibilités d'agrandissement de 30 % de la SUP existante au 11 mars 2012, sans création de logements supplémentaires, de bâtiment existant sous l'ancien droit.

En effet, selon la jurisprudence relative au droit applicable en matière d'ordre de remise en état ou de procédure de régularisation, la légalité de la construction s'examine en principe au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (cf. art. 52 al. 2 OAT; ATF 127 II 209, c. 2b p. 211 ; 123 II 248 c. 3a/bb p. 252 ; 102 Ib 64, c. 4 p. 69).

Cette règle jurisprudentielle cumulée à l'application concrète du nouveau droit a permis de régulariser nombres d'autorisations contraires au droit au moment de leur reddition, mais conformes au droit actuel, éventuellement moyennant parfois quelques aménagements (transfert de densité, mesures constructives, inscriptions de mentions, changement d'affectation) ordonnés - généralement - avec le consentement du destinataire de la décision.

L'analyse du moment de l'entrée en force du permis de construire en cause a été faite conformément aux principes mis en exergue par le Tribunal fédéral en matière administrative. Il a ainsi été notamment tenu compte du fait que le retrait du recours était assimilé à un désistement d'instance entraînant l'entrée en force de chose jugée de la décision contre laquelle le recours était dirigé (ATF 107 V 248 ; 111 V 58 ; arrêt du TF 2P\_294/2006 du 20 juin 2007 et les références citées ; ordonnance du TF 1C\_483/2007 du 1er février 2008).

Malgré l'impact globalement favorable du nouveau droit sur les situations à régulariser, il est advenu que le nouveau droit ne permettait pas de rendre conformes au droit tous les projets analysés.

Les dossiers toujours litigieux ont ainsi été analysés en vue d'une révocation des décisions les concernant.

Les principes applicables à la révocation d'une décision entrée en force sont connus et ne seront pas repris ici (*cf.* sur l'ensemble de la question RUCH, no 72 ss *ad art.* 22 LAT in : Aemisegger et al. (éd.), *Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure*, Genève, etc. 2020).

La Commune de Val de Bagnes se limitera à observer que, pour statuer sur la révocation, il a été tenu compte, dans chaque situation, du degré d'avancement, voire de l'état d'achèvement du projet, de la possibilité de réparer l'informalité par des mesures constructives, de l'importance de l'intérêt public en jeu, des intérêts privés du constructeur, de sa bonne foi et, enfin, du principe de la proportionnalité.

Sur la base de ces principes, il a été admis que le seul dépassement de la densité admissible non rectifiable par des mesures constructives éventuellement disproportionnées ne justifiait pas de révoquer une décision en force utilisée et respectée par le constructeur. L'illicéité de tels projets a toutefois été constatée par une décision formelle. Il en sera évidemment tenu compte dans les prochaines étapes de vie de ces constructions.

Lorsque l'informalité provenait d'une violation de la législation contre les résidences secondaires, généralement lorsqu'il était question d'une autorisation de construire délivrée en 2012, mais entrée en force ultérieurement, la Commune de Val de Bagnes a également constaté l'illicéité du permis sans le révoquer.

A nouveau, il a été pris en considération le degré d'avancement, voire l'état d'achèvement du projet, l'intérêt public en jeu, les intérêts privés du constructeur, sa bonne foi et, enfin, le principe de la proportionnalité pour statuer sur la révocation.

Généralement, la Commune de Bagnes n'a pas autorisé d'agrandissement de la SUP de projets autorisés en 2012 et entré en force en 2013. Lorsque ce cas de figure s'est présenté, il a été ordonné de ramener la SUP du projet à la surface initiale afin qu'il n'y ait pas d'aggravation de la situation illicite.

En réalité, les agrandissements de SUP concernaient davantage des logements créés sous l'ancien droit, lesquels ont pu être régularisés par l'entrée en vigueur de l'art. 11 al. 3 LRS, parfois – comme indiqué *supra* – avec des aménagements juridiques tels que l'inscription de mentions.

Il est néanmoins arrivé qu'une construction au bénéfice d'un permis illicite (autorisation 2012 entrée en force ultérieurement) soit agrandie de quelques mètres carrés, par exemple par une distribution intérieure légèrement différente ou du fait d'imprécisions de construction. La Commune a considéré qu'une différence représentant une augmentation de 1 à 2% de la SUP autorisée ou de quelques mètres carrés pouvait être tolérée en application du principe de la proportionnalité. A tout le moins, elle ne justifiait pas une révocation du permis.

Certains projets (autorisation 2012 entrée en force ultérieurement) comportaient des décisions intégrant un agrandissement de la SUP supérieur à 30% après 2013. Dans quelques cas, les bénéficiaires n'ont pas exécuté ces décisions et y ont renoncé spontanément. La nullité de plein droit de ces décisions a été constatée. Il a toutefois été tenu compte des décisions antérieures « correctes » pour analyser la révocation des autorisations.

Les modifications entreprises de mauvaise foi sur des projets illicites ont fait l'objet d'ordre de régularisation à tout le moins jusqu'à ramener la construction à son état autorisé. L'aggravation d'une situation illicite sans permis de construire correspondant n'a pas été acceptée hormis dans l'hypothèse de modifications de minime importance, ce en application du principe de la proportionnalité.

Pour conclure, on observera que la Commune de Val de Bagnes a fait usage de la procédure de régularisation pour compléter progressivement son registre des densités. Les décisions rendues ont fait en sorte de mettre à jour les transferts de densité au feuillet des immeubles concernés au registre foncier. L'inscription des mentions idoines concernant l'application de la LRS ont également été requises auprès du registre foncier, sauf empêchement juridique à exécuter l'inscription.

Enfin, un tirage de chaque décision de régularisation a été notifié au propriétaire concerné, aux opposants et tiers intéressés restant, ainsi qu'à l'autorité d'application de la LFAIE.

Actuellement, quatre recours, dont deux concernent la même décision, sont pendants contre les décisions de régularisation rendues. Un tirage de ceux-ci est joint dans les annexes produites chaque fois qu'un tel recours a été déposé.

#### **4. Conclusions**

Sur le vu de ce qui précède, l'entier des 1'267 décisions de construction inventoriées par la Commune de Val de Bagnes ont fait l'objet d'un traitement de 1<sup>re</sup> instance dans le respect des droits procéduraux des parties à la cause.

Pour partie, ces décisions ont déjà été transmises, s'agissant des autorisations conformes, au Conseil d'Etat, s'agissant des décisions ne relevant plus de la compétence de la commune, à la CCC.

La Commune de Val de Bagnes complète aujourd'hui ses envois précédents par l'envoi des décisions rendues dans le cadre de la régularisation.

Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans sa décision du 30 mars 2021, le rapport final est une étape de la procédure de surveillance n'y mettant pas un terme. En effet, « *les éventuelles mesures consécutives à la sommation feront encore l'objet d'une décision idoine après que la Commune puisse se déterminer sur les mesures concrètement envisagées dont elle pourrait encore se plaindre* » (arrêt du TF 1C\_545/2020 du 30 mars 2021, c. 1.4.2 *i.f.*).

La Commune part donc de l'idée que le présent rapport ne met pas un terme à la procédure de surveillance. Elle entend faire valoir son droit d'être entendue à ce sujet et réserve ses droits quant à la suite de celle-ci.

Restant à votre entière disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Messieurs les Conseillers d'Etat, Monsieur le Président du Groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes », Mesdames, Messieurs, en l'assurance de notre parfaite considération.

**Commune de Val de Bagnes**



Christophe Maret  
Président de Commune



Pierre-Martin Moulin  
Secrétaire général

**Annexes :**

- Liste définitive des dossiers de construction (2012-2016)
- Copies des dossiers concernant les cas de constructions analysés



Conseil d'Etat  
Staatsrat

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS



2016.01583

**RECOMMANDEE**

Administration communale  
de Bagnes  
Route de Clouchèvre 30  
1934 Le Châble

Références

Date

**27 AVR. 2016**

**Rapport d'expertise sur les constructions de la commune de Bagnes du 12 février 2016**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Nous revenons au rapport final établi le 12 février 2016 par les experts mandatés par votre commune, MM. Léonard Bender et Pierre-André Veuthey et que vous nous avez transmis par courrier du 22 mars 2016.

Des faits et éléments contenus dans ledit rapport, il ressort que la commune de Bagnes a failli à ses obligations dans l'application de diverses législations fédérales, cantonales et communales.

Partant, le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes (art. 55 ch. 2 Cst. cant. et 144 LCo), vous exhorte à revoir et améliorer le fonctionnement de l'ensemble de la filière du domaine des constructions en formalisant des processus, de la mise à l'enquête des projets jusqu'à la délivrance du permis d'habiter en passant par les tâches de contrôle.

Concrètement, nous vous prions de nous communiquer, d'ici au 30 juin 2016, toutes les décisions prises par le conseil municipal – notamment les mesures organisationnelles mises en œuvre – pour assurer désormais dans votre commune, à long terme, une stricte application du droit dans le domaine des constructions compris au sens large (cf. loi sur les constructions, loi sur les résidences secondaires, LFAIE etc.). Votre courrier du 21 avril dernier constitue un premier pas dans cette direction; il conviendra toutefois de l'étoffer et de le compléter.

Par ailleurs, nous vous prions d'informer le Conseil d'Etat sur les mesures de contrôle, de vérification et de régularisation décidées par les autorités communales, notamment les dénonciations faites et les procédures ouvertes, pour rétablir une situation conforme au droit.

Faute d'éléments précis et probants démontrant que les autorités communales ont pris les dispositions garantissant une application correcte et constante du droit dans le domaine des constructions, au sens large, le Conseil d'Etat se verra contraint de prendre les mesures qui s'imposent. Un délai au 31 décembre 2016 vous est imparti pour nous adresser les décisions et garanties requises.

A toutes fins utiles, nous vous rappelons la teneur de l'art. 150 LCo :

**Art. 150** *Sanctions contre les collectivités*

*Lorsqu'une autorité d'une collectivité de droit public néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi, le Conseil d'Etat, après une sommation au moins, prend les mesures nécessaires ou charge un tiers de l'exécution de cette tâche, à la place et aux frais de la collectivité défailante.*



A cet égard, nous précisons que le présent courrier vaut sommation au sens de l'art. 150 LCo.

Les Services métiers respectifs demeurent à votre entière disposition pour tout renseignement complémentaire.

Veuillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Jacques Melly



Le chancelier

  
Philipp Spörri



COMMUNE DE  
VAL DE BAGNES

Service des constructions  
Chemin du Paquet 2  
1941 Vollèges

CHANCELLERIE D'ÉTAT	
Reçu le	14 AVR. 2022
Transmis à	
Entré en	
Copie	

**Recommandé**  
Conseil d'Etat  
Palais du Gouvernement  
Place de la Planta 3  
1950 Sion

N/réf. Cédric Felley

Date Vollèges, le 13 AVR. 2022

### Mesures organisationnelles dans le domaine des constructions

Messieurs les Conseillers d'Etat,  
Monsieur le chancelier,

Votre demande du 23 mars 2022, concernant l'affaire citée en marge, nous est bien parvenue et a retenu toute notre attention.

La Commune a bien pris note de vos demandes de précisions sur le suivi des recommandations détaillées au point 4.3 de l'Audit du service des constructions de la Commune de Bagnes du 20.08.2019, établi par MM. Jacques Henchoz et Jean-Lou Barraud.

La structure de ces recommandations sera reprise ci-dessous.

#### 4.3.1 Service des constructions, des bâtiments et de l'Aménagement du territoire

- *Réunir les Constructions et l'Aménagement du territoire sous une même Direction cela, pour des raisons évidentes d'unité de la matière.*

Cette recommandation est **réalisée**. A ce sujet, vous trouverez en annexe l'organigramme du dicastère « Constructions, Aménagement du territoire et Mobilité ».

- *Redistribuer les ressources entre ces deux services et idéalement, les renforcer pour celui de l'Aménagement.*

Cette recommandation est **réalisée**. En complément de l'organigramme cité ci-dessus, nous vous informons que trois nouveaux collaborateurs ont renforcé le service Aménagement du territoire et Mobilité et un poste est actuellement au concours pour un chef de projet mobilité.



- *Faire du volet des Bâtiments un service à part entière, indépendant de celui des Constructions et, cas échéant, engager un(e) chef(fe) de service.*

Cette recommandation est **réalisée**. A ce sujet, vous trouverez en annexe l'organigramme du dicastère « Bâtiments, Bourgeoisie et Agriculture ».

- *Attribuer le suivi et la direction des chantiers communaux exclusivement au service des Constructions.*

Cette recommandation est **réalisée**. Les projets de développement (grands projets) sont de la responsabilité du dicastère « Constructions, Aménagement du territoire et Mobilité », alors que les travaux d'entretiens et de plus petites envergures sont accomplis par le dicastère « Bâtiments, Bourgeoisie et Agriculture ».

- *Saisir l'opportunité du processus de fusion avec la commune de Vollèges pour procéder à cette réorganisation.*

Cette recommandation est **réalisée**.

#### 4.3.2 Processus d'analyse, délais, légalité

- *Demander au chef technique de contrôler son attitude à l'égard des usagers et des collaborateurs d'autres services et lui rappeler son devoir de discrétion.*

Cette recommandation est **réalisée**. A ce jour, nous n'avons pas connaissance de nouveaux reproches formulés à l'encontre du responsable technique quant à son attitude ou son devoir de discrétion.

- *Institutionnaliser les séances préalables pour accompagner les usagers dans la présentation de leurs projets et leur faire accepter le changement de paradigme.*

L'institutionnalisation des séances préalables pour l'accompagnement des architectes et Maîtres d'ouvrages (séances préalables, institutionnalisation des demandes de renseignements, renforcement du service) est **réalisée**. S'agissant de l'acceptation du changement de paradigme, celle-ci est **en cours de réalisation**. Certaines anciennes habitudes perdurent et malheureusement nécessitent des rappels fréquents du service.

- *Fixer les règles des séances interservices et mettre l'accent sur la prise en compte des remarques des services consultés.*

Cette recommandation est **réalisée**. Les préavis des services communaux et cantonaux liés à la demande d'autorisation de construire sont intégrés aux décisions.



- *Exiger la présence du Chef du bureau technique aux séances préalables.*

Cette recommandation est **réalisée**, sous une forme différente.

En effet, les techniciens du service des constructions sont compétents et responsables de la gestion de leur dossier. Le Chef du bureau technique est impliqué lors :

- o De séances journalières internes aux cours desquelles les éventuelles questions « restantes » soulevées lors des séances préalables sont remontées ;
- o De séances préalables avec les administrés durant lesquelles des problèmes pointus en lien avec le droit sur les constructions sont soulevés ;
- o De la rédaction des décisions d'autorisation.

- *Inclure le responsable de la police des constructions dans le processus d'analyse des dossiers.*

Cette recommandation est **réalisée**. Une nouvelle organisation de la gestion des dossiers de construction est implémentée depuis début 2020. Un collaborateur technique et un collaborateur administratif sont affectés à un dossier, dès la réception de la demande jusqu'au permis d'habiter, respectivement en cas de régularisation jusqu'à la fin des procédures de remise en état, voir pénales administratives.

Cette nouvelle organisation assure le bon suivi des procédures et la meilleure connaissance possible du dossier. Le Directeur opérationnel, le Chef du bureau technique et la responsable administrative sont en soutien aux collaborateurs.

En conclusion, chaque collaborateur du service est inclus dans la « police des constructions ».

- *Etablir un catalogue des décisions de principe permettant de comparer les cas et de juger, en tenant compte de la jurisprudence, de ce qui est à considérer comme des modifications mineures de celles nécessitant une nouvelle mise à l'enquête.*

Cette recommandation est **réalisée**. La décision concernant la nécessité d'une nouvelle mise à l'enquête est prise lors des séances journalières internes, de manière collégiale.

Une note est établie après chaque séance. Cette façon de travailler permet une égalité de traitement entre toutes les demandes.



- *Organiser une à deux fois par année des journées d'étude réunissant le bureau technique et la commission des constructions (éventuellement des représentants de l'Etat) pour étudier des cas compliqués ou limites et les analyser en regard de la légalité.*

Cette recommandation est **non réalisée** à ce jour sous cette forme.

Néanmoins, le service des constructions s'informe des différentes jurisprudences rendues dans le domaine du droit public sur les constructions et participe aux journées suisses du droit de la construction (BR/DC).

De plus, lors de l'analyse d'un dossier dans lequel une problématique importante est rencontrée, le service se permet de solliciter le soutien de l'Etat, entre autres le Centre de compétence sur les résidences secondaires (CCR2) ou le Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTE).

- *Maintenir la pression sur le respect des délais.*

Cette recommandation est **réalisée**. Un outil informatique afin de garantir le respect des délais et le suivi des dossiers a été mis en place lors de la réorganisation de la gestion fonctionnelle du service des constructions.

De plus, la Commission des constructions a augmenté le nombre de procès-verbaux à soumettre au Conseil municipal afin de réduire le délai de traitement entre la fin de l'analyse du dossier par le service technique et la décision finale.

Actuellement, à chaque séance du Conseil municipal des décisions concernant les autorisations de construire sont rendues, soit en règle générale trois fois par mois.

#### 4.3.3 Organisation du service – outil informatique

- *Renforcer la collaboration entre le bureau technique et la police des constructions.*

Cette recommandation est **réalisée** (cf. Inclure le responsable de la police des constructions dans le processus d'analyse des dossiers).

- *Réorganiser la police des constructions, redéfinir sa mission et s'assurer qu'elle soit dotée en ressources humaines suffisantes.*

Cette recommandation est **réalisée** (cf. Inclure le responsable de la police des constructions dans le processus d'analyse des dossiers).



- *Veiller à ce que tous les collaborateurs disposent d'un cahier des charges à jour.*

Cette recommandation est **réalisée**. Lors de la fusion des communes Bagnes-Vollèges, les cahiers des charges de l'ensemble des collaborateurs de la nouvelle commune « Val de Bagnes » ont été établis par les Directeurs opérationnels et les Ressources humaines.

- *S'assurer que les ressources humaines soient suffisantes pour faire face aux absences (maladie, maternité) et diminuer le turn-over actuellement trop important.*

Cette recommandation est **en cours de réalisation**.

Concernant le turn-over : Lors de la fusion, avec la réorganisation des dicastères mentionnée ci-dessus, le service des constructions a subi une profonde refonte avec le départ de plusieurs collaborateurs dans d'autres dicastères. Le turn-over 2020 (préparation fusion) et 2021 (fusion) n'est pas représentatif. Néanmoins et malgré la fusion, les chiffres 2021 sont en baisses.

Il est également précisé que depuis une année, le service des constructions n'a subi aucun changement d'effectifs et la compétence de ses collaborateurs augmente.

Concernant l'absentéisme : Depuis deux ans, la pandémie due au Covid-19 n'a pas épargné les collaborateurs du service des constructions. Le taux d'absentéisme par rapport aux années précédentes n'est pas représentatif. Malgré cela, l'absentéisme du service est en adéquation à la moyenne des services communaux.

En conclusion, il a été constaté lors des entretiens individuels annuels (novembre 2021), un taux de satisfaction positif de l'ensemble des collaborateurs. Une attention particulière sera toutefois portée à éviter les surcharges émotionnelles et de travail.

- *Veiller à ce que les collaborateurs aient une suppléance, notamment ceux qui occupent des postes à haute responsabilité ou qui s'occupent de missions particulières.*

Cette recommandation est **réalisée**. Lors de la réorganisation, l'ensemble des suppléances ont été mises en place pour les postes à responsabilité ou s'occupant de missions particulières.

Ces suppléances sont mentionnées dans les descriptifs de fonction mis à jour.



- *Exiger la transparence, la communication et l'accès aux dossiers par les responsables des services transversaux.*

Cette recommandation est **réalisée**. L'outil informatique implémenté pour la gestion des dossiers de constructions ainsi que la gestion électronique des documents permettent l'accès des données nécessaires aux collaborateurs d'autres services pour la réalisation de leurs tâches.

- *Poursuivre l'effort de formation des collaborateurs sur la pratique d'Optimiso ainsi que sur les OT (trop de personnes remplissent les OT une fois par semaine et par écrit avant de les introduire dans le système).*

Optimiso : La recommandation est **réalisée**. L'ensemble des procédures nécessaires au service des constructions est implémenté dans « Optimiso ». Les collaborateurs du service utilisent cet outil quotidiennement.

A ce sujet, il est précisé que l'outil Optimiso est implémenté dans toute la Commune. Cette dernière a passé son examen en vue de l'obtention de la certification ISO 9001 et 14001 avec succès. Ces deux normes devraient également permettre la Commune de recevoir le label « Valais Excellence » dans les prochains mois.

OT : La recommandation est **non réalisée**. La nécessité et l'utilité des OT n'ont pas été démontrés. En effet, le temps nécessaire à la réalisation d'une tâche n'est pas proportionné aux émoluments relatifs aux autorisations de construire et n'exerce aucune influence sur la facturation. Par voie de conséquence, les OT ont été abandonnés sur décision du Conseil municipal.

#### 4.3.4 Rôle de l'architecte communal

- *Nommer un nouveau chef de service rompu au management à la tête du service des constructions.*

Cette recommandation est **réalisée**. Un nouveau chef de service compétent tant sur les lois en vigueur que sur le management a été nommé fin 2019. En complément, le nouveau chef de service a suivi une formation en 2021 et a obtenu un diplôme « Management et Ressources humaines ».

- *Remplacer l'actuel chef de service à un autre niveau de la hiérarchie.*

Cette recommandation est **réalisée**. L'ancien chef a quitté l'administration le 29 février 2020, ce dernier n'avait plus la responsabilité du service depuis le 31.08.2019.



- *Utiliser ses compétences d'architectes diplômé pour une fonction dans l'administration qui soit davantage cadrée et moins orientée sur des tâches de nature stratégique ou de gouvernance.*

Cette recommandation est **réalisée** (cf. Remplacer l'actuel chef de service à un autre niveau de la hiérarchie).

- *Favoriser et la possibilité qui pourrait lui être offerte de prendre en charge davantage de missions d'enseignement et de formation.*

Cette recommandation est **réalisée** (cf. Remplacer l'actuel chef de service à un autre niveau de la hiérarchie).

- *Entamer ce processus en anticipation de la fusion avec la commune de Bagnes.*

Cette recommandation est **réalisée**.

#### 4.3.5 Relations externes – communication

- *Attribuer une plus grande compétence au service des Constructions dans le cadre de l'ensemble des processus d'examen des permis de construire.*

Cette recommandation est **réalisée**. Toutes les décisions soumises à la Commission des constructions sont préparées par anticipation par le service technique. Elles sont argumentées et circonstanciées.

- *Acheminer les dossiers au Conseil communal uniquement lorsqu'une décision doit être rendue dans les formes prévues par la loi.*

Cette recommandation est **réalisée**. Les décisions soumises au Conseil municipal sont généralement :

- Les préavis architecturaux ;
- Les demandes de dérogation ;
- Les décisions d'autorisation de construire / et police des constructions ;
- Les permis d'habiter et d'utiliser ; et
- L'attribution des subventions.

- *Adopter, pour le courrier émanant de ce service, une typologie de correspondance, qui soit en relation avec son contenu, c'est-à-dire, comportant des signatures différentes selon la portée de la missive (renseignements, information technique, préavis, autres).*

Cette recommandation est **réalisée**.

A titre d'exemples, les demandes de compléments sont de la compétence du technicien et de l'administratif en charge du dossier ; les demandes de



renseignements sont signées par l'architecte communal et le chef du bureau technique ; les décisions sont signées par le Président de Commune et le Secrétaire général.

- *Organiser le service de façon à ce qu'il réserve des plages-horaires pour son rôle de centre de compétences.*

Cette recommandation est **réalisée**. Le service des constructions est disponible pour les administrés et/ou leurs mandataires les après-midis sur rendez-vous et répond aux appels téléphoniques toute la journée.

#### 4.3.6 Externalisation

- *Maintenir la pratique actuelle de recourir à des mandats extérieurs pour des missions spécifiques et ponctuelles.*

Cette recommandation est **réalisée**.

- *Mettre à disposition des ressources suffisantes pour que ces mandats soient suivis de manière continue, tant sur les questions de fond que de forme.*

Cette recommandation est **réalisée**.

- *Renoncer en revanche à externaliser les tâches courantes et régaliennes du service des constructions.*

Cette recommandation est **réalisée**.

- *Maintenir le service dans sa forme et renforcer son rôle de centre de compétences selon les recommandations du chiffre 4.3.5.*

Cette recommandation est **réalisée** (cf. chapitre 4.3.5).

#### 4.3.7 Implémentation du rapport du Conseil d'Etat

- *Accorder la priorité au rattrapage des permis d'habiter pour les dossiers traités de 2013 à 2016.*

Cette recommandation est **réalisée**. La réorganisation du service (cf. Inclure le responsable de la police des constructions dans le processus d'analyse des dossiers) a naturellement renforcé la police des constructions. Ce sont actuellement les techniciens qui effectuent les visites en vue des permis d'habiter, ce qui a permis un rattrapage conséquent.



- *Doter ces travaux de mise en conformité de davantage de ressources et inviter le mandataire BTEE à faire diligence.*

Cette recommandation est **réalisée** (cf. *Accorder la priorité au rattrapage des permis d'habiter pour les dossiers traités de 2013 à 2016*).

De plus, la réorganisation a permis au service des constructions de ne plus avoir recours au mandataire externe BTEE pour les permis d'habiter.

- *Etablir des rapports circonstanciés de chaque situation de façon à hiérarchiser les mesures contentieuses à ordonner.*

Cette recommandation est **réalisée**. Les rapports de visite (début des travaux, en cours de chantier, fin des travaux / permis d'habiter) sont établis systématiquement.

De plus, le dossier étant traité par un binôme (administratif et technique) du dépôt de la demande au permis d'habiter, celui-ci a une vision claire et globale de l'ensemble des travaux effectués.

- *Examiner le cas d'espèce à la lumière de la loi sur les résidences secondaires (LRS) si ceux-ci tombent dans ce champ d'application.*

Cette recommandation est **réalisée**. Les techniciens ont particulièrement été rendus attentifs et formés aux problématiques liées à l'application de la LRS, notamment en lien avec les différentes jurisprudences (Arrêts relatifs à la démolition/reconstruction ATF 1C\_478 et 479/2019 ; Arrêt relatif à l'utilisateur connu ATF 1C\_103/2017 ; Arrêts relatifs aux résidences touristiques ATF 1C\_511/2018 et ATF 1C\_422/2018)

- *Fournir au Conseil d'Etat les pièces et informations complémentaires de façon à ce que celui-ci valide définitivement la bonne mise en œuvre de ses exigences procédurales.*

Cette recommandation est **réalisée** (cf. *rapport final du 28.09.2021*).

#### 4.3.8 Fusion avec Vollèges

- *Les travaux de révision du plan des zones et du règlement de constructions constituent un futur mandat que le présent audit ne saurait à ce stade évaluer. Il est primordial à ce stade, pour éviter les redondances, qu'un travail ne soit engagé de manière indépendante par les communes avant que le COPIL « Fusion » l'ait dûment validé.*

Cette recommandation est **réalisée**. L'étude du périmètre d'urbanisation a été lancée après la fusion. Les différents services travaillent actuellement à la mise à jour des règlements.



### Divers

Nous nous permettons également d'apporter un renseignement complémentaire concernant le point du rapport n° 4.2.2 de l'Audit « Processus d'analyse, délais, légalités ». Depuis 2021, les requérants des permis de construire ainsi que leurs mandataires peuvent suivre, en temps réel, l'évolution du traitement de leur dossier par l'utilisation d'une plateforme informatique.

Afin de répondre au sixième paragraphe de votre écriture du 23.03.2022, la Commune de Val de Bagnes vous informe avoir pris les mesures, ci-dessous, afin d'éviter de nouveaux dysfonctionnements au niveau de la gestion du domaine des constructions et la volonté du Conseil municipal de les faire perdurer :

1. Engagement de personnes compétentes pour l'analyse des demandes et le traitement des dossiers ;
2. Soutien juridique par un avocat-conseil spécialisé sur le droit des constructions lors de problèmes pointus ;
3. Développement de « best practices » afin de traiter les demandes de manière légale et équitable, notamment par :
  - a. l'établissement d'une check-list dynamique destinée aux administrés/mandataires lors de dépôt de nouveaux dossiers ;
  - b. la création d'une grille d'évaluation en lien avec les notions « démolition/reconstruction » ;
  - c. la mise en place d'un tableau afin d'évaluer le montant des amendes lors de procédures pénales ;
  - d. une enquête de satisfaction soumise au requérant et architecte à la fin du traitement d'un dossier de construction ;
4. Préparations des décisions argumentées et circonstanciées par les collaborateurs du service des constructions ;
5. Indépendance des Conseillers en charge de la Commission des constructions, en particulier de son Président, vis-à-vis du domaine de la construction.

En conclusion, la Commune de Val de Bagnes a pris conscience des conséquences qui ont découlées de l'affaire des constructions illicites, notamment l'impact sur les bénéficiaires des permis de construire, et plus largement, sur les usagers du service des constructions.

Cette affaire a toutefois permis de développer les compétences du service et d'établir des procédures conformes au droit public des constructions et équitables. La mission du service est d'être à l'écoute et un partenaire fiable des architectes et des maîtres d'œuvre, tous deux clients, et de tenter de trouver une solution aux projets de construction dans le strict respect de la loi, ceci avec rigueur, collégialité, égalité de traitement, intégrité et discrétion.



COMMUNE DE  
**VAL DE BAGNES**

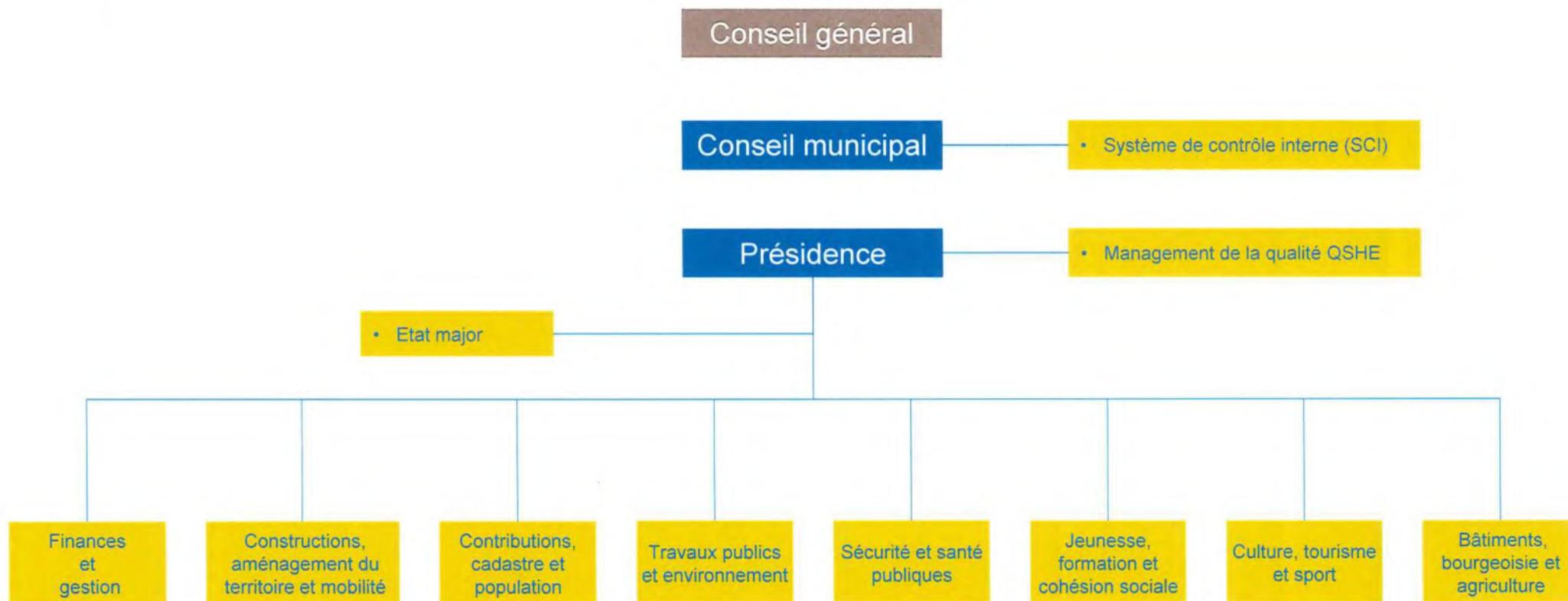
En espérant avoir répondu à vos demandes et restant à votre entière disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Messieurs les Conseillers d'Etat, Monsieur le Chancelier, à l'assurance de notre parfaite considération.

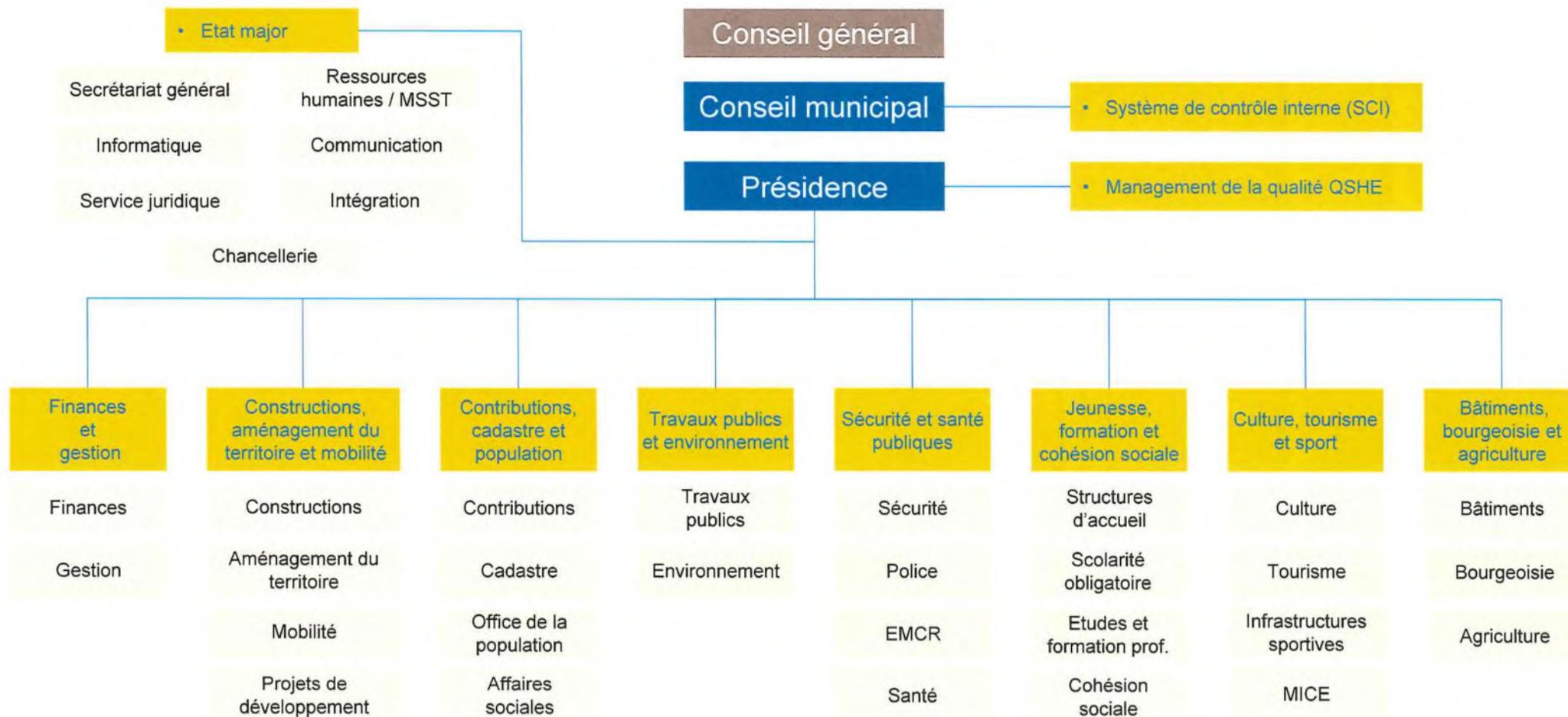
**Commune de Val de Bagnes**

Christophe Maret  
Président de Commune

Pierre-Martin Moulin  
Secrétaire général

**Annexe(s) :** ment.







CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

Présidence du Conseil d'Etat  
Sous-groupe de travail « Autorisations de construire ancienne Commune de Bagnes »  
Präsidium des Staatsrates  
Unterarbeitsgruppe „Baubewilligungen Gemeinde Bagnes“

---

# RAPPORT FINAL DU 22 JUIN 2022 DU SOUS-GROUPE DE TRAVAIL « AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE ANCIENNE COMMUNE DE BAGNES »

sur mandat du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> décembre 2021

à l'attention du Groupe de travail « Autorisations de construire ancienne Commune de Bagnes »

---

## Table des matières

I. Introduction .....	2
II. Schéma sélection dossiers (validé par le conseil le 1 <sup>er</sup> décembre 2021).....	3
III. Problématiques générales .....	4
IV. Législation sur les constructions.....	5
V. Législation sur les résidences secondaires .....	6
VI. Législation fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger .....	7
VII. Déclaration du sous-groupe de travail .....	8
VIII. Liste des Abréviations.....	9
IX. Annexes .....	10

---

Date du dépôt            22 juin 2022  
Copie à:                    Conseil d'Etat

## I. INTRODUCTION

Le présent rapport fait suite à la transmission le 28 septembre 2021 du rapport final de la commune désormais de Val de Bagnes, accompagné des décisions rendues.

Le présent rapport concerne les dossiers comportant des décisions rendues par la commune entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016.

Il répond à la volonté du Conseil d'Etat (cf. DCE du 1<sup>er</sup> décembre 2021) d'évaluer, d'une part, si c'est à juste titre qu'une partie des dossiers concernant la période litigieuse ont été considérés comme ne devant pas faire l'objet d'une nouvelle décision et, d'autre part, de quelle manière les dossiers jugés problématiques qui ont donc fait l'objet d'une décision en matière de révocation (cf. ch. 2 et 3 de la sommation du 27 mai 2020 du Conseil d'Etat) ont été traités.

Les constats de légalité ne portent que sur les aspects densité et LRS. Par conséquent, l'analyse effectuée se limite strictement à ces aspects.

Il en va de même en ce qui concerne les décisions en matière de révocation, sous réserve de quelques aspects formels (droit d'être entendu).

Sur le plan des modalités, le mandat du SGT, à l'instar de ses précédents mandats, a consisté en un examen sommaire et partiel de dossiers sélectionnés par échantillonnage.

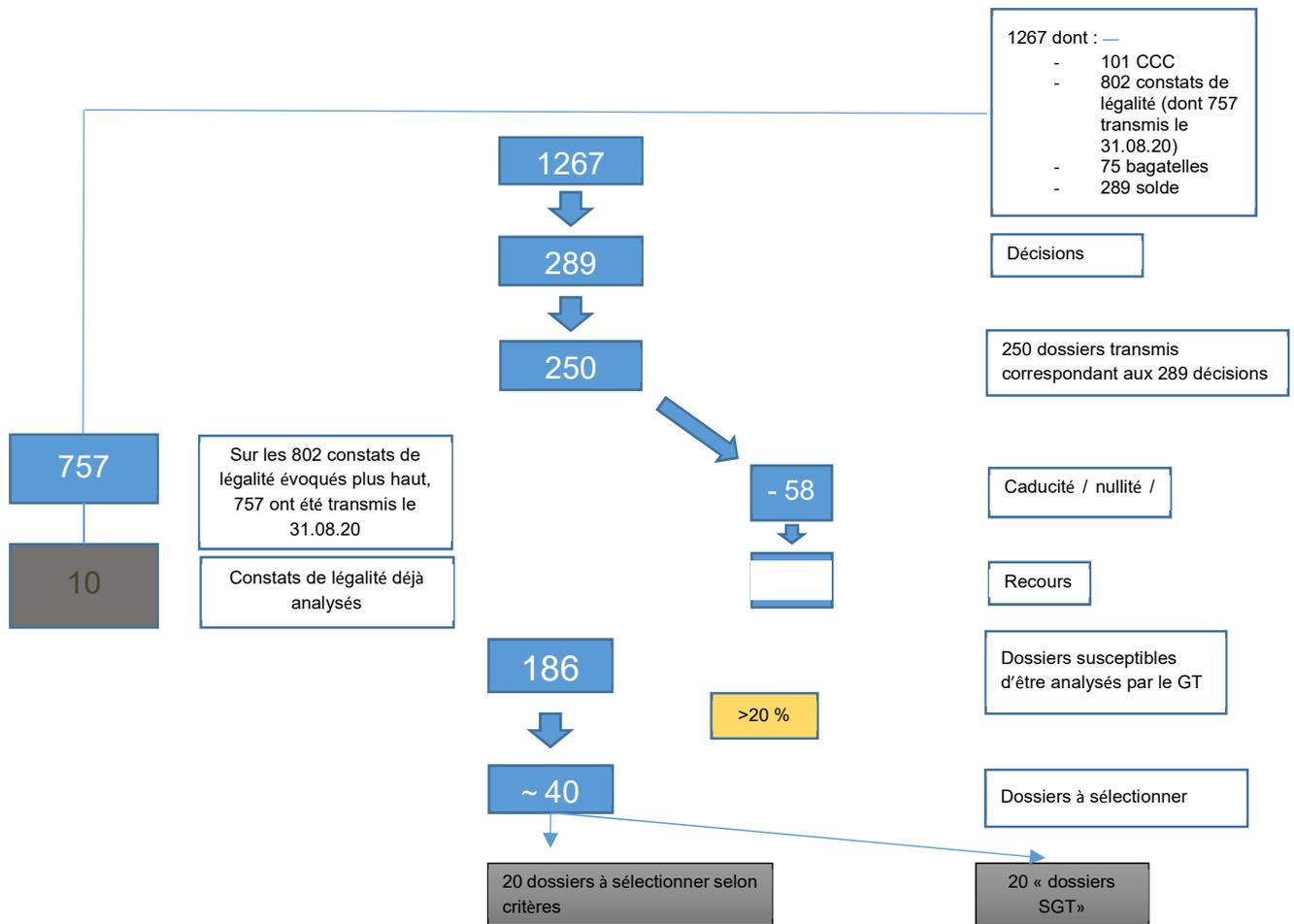
Les contrôles ont été effectués sur la base des dossiers mis à disposition par la commune de Val de Bagnes. Le SGT s'est basé sur les décisions officielles, ceci à l'exclusion des procès-verbaux de séances (du conseil communal ou de la commission communale des constructions). Le SGT a formulé diverses demandes de compléments à la commune de Val de Bagnes, auxquelles cette dernière a répondu.

Le 16 février 2022, il a été procédé à une vision locale portant sur trois objets analysés.

Le présent rapport, daté du 22 juin 2022, a été précédé d'un projet de rapport du 8 avril 2022. Ledit projet de rapport a été soumis le 15 juin 2022 par le Conseil d'Etat à la commune de Val de Bagnes pour exercice de son droit d'être entendu.

Pour ce qui est des considérations générales relatives à la législation sur les constructions et à la LRS, il est renvoyé, sous réserve de plusieurs aspects abordés ci-après, au rapport du SGT du 30 avril 2018.

## II. SCHÉMA SÉLECTION DOSSIERS (VALIDÉ PAR LE CONSEIL LE 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2021)



### III. PROBLÉMATIQUES GÉNÉRALES

Dans le cadre de l'analyse du rapport final de la commune de Val de Bagnes et de ses annexes sont notamment apparues les problématiques générales suivantes.

#### **Droit d'être entendu**

De manière générale, la question du destinataire des décisions en matière de révocation s'est posée. La décision devait-elle être notifiée à des tiers en plus du titulaire de l'autorisation de construire, respectivement lesdits tiers devaient-ils être mis en position de pouvoir de se déterminer avant la reddition des décisions ?

Le SGT s'est référé aux critères retenus par la doctrine pour déterminer « le droit de l'administré à ce que l'autorité statue sur une requête de reconsidération » (cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, éd. 2014, no 1040), selon lesquels il ne devait notamment pas avoir été raisonnablement exigible de la part de celui-ci de faire valoir le grief invoqué comme motif de révocation dans le cadre de la procédure précédant la décision ou celle de recours. Partant, le SGT a retenu, par analogie, que les tiers qui ne s'étaient pas opposés au projet lors de sa mise à l'enquête publique, ne devaient pas être considérés comme partie à la procédure en matière de révocation, leurs droits ayant été préservés lors de la procédure initiale, ceci sous réserve de modifications ultérieures apportées au projet (cf. ci-après). Il a été retenu de même pour les opposants dont l'opposition avait été déclarée irrecevable ou qui avaient retiré leur opposition en cours de procédure.

En ce qui concerne les modifications ultérieures apportées à des projets, il a été retenu ce qui suit, conformément aux art. 42 al. 3 LC et 45 OC.

Les modifications apportées à un projet de nature à donner lieu à une enquête publique ou une consultation des tiers (p. ex. en cas de modifications extérieures de nature à intéresser les tiers) devaient respecter le droit d'être entendu des tiers (enquête publique ou consultation des tiers).

S'agissant de modifications apportées à un projet qui ne sont pas de nature à donner lieu à une consultation des tiers, les procédures pouvaient être menées sans consultation des tiers (p. ex. de simples réaménagements intérieurs sans influence sur la SBPu, ceci quand bien même les modifications portaient sur des surfaces illicites dès lors que le droit d'être entendu avait été garanti dans la procédure initiale).

Pour le détail, il est renvoyé à l'analyse des dossiers.

#### **Révocation**

S'agissant de la mise en œuvre des procédures de révocation, parmi les différents principes à prendre en compte dans ce cadre, c'est l'application du principe de la bonne foi qui a, avant tout, fait l'objet de remarques du SGT.

Le SGT retient qu'on ne peut reconnaître dans tous les cas la bonne foi des titulaires d'autorisation de construire, ceci en particulier dans l'hypothèse où ceux-ci auraient mandaté un architecte (soit une personne qui en raison de sa formation connaissait ou aurait eu la possibilité de connaître l'illicéité de la construction), dont l'éventuel comportement fautif pourrait leur être imputé.

En effet, selon la jurisprudence, la bonne foi du constructeur s'analyse différemment, selon que ce dernier était ou n'était pas accompagné d'un architecte (1C\_276/2016 consid. 3.3).

Une pesée des intérêts effectuée sans prendre en compte cet élément se révélerait incomplète.

De l'avis du SGT, on ne devrait pas pouvoir forcément retenir que tout architecte devait avoir connaissance de la problématique liée, par exemple, à la contradiction entre droit cantonal/communal et/ou de la jurisprudence à ce sujet. En effet, par rapport aux conditions liées à la bonne foi se rapportant à l'administré, la doctrine relève ce qui suit. « Ni [l'administré], ni son représentant ne doit avoir été en mesure de reconnaître l'erreur – à plus forte raison ne doit-il pas l'avoir reconnue, ni en être lui-même responsable ; il lui incombe le cas échéant de se renseigner ou, au moins, de faire preuve d'un minimum d'attention. Les juristes sont spécialement visés : ils sont censés ne pas ignorer le droit, du moins lorsque les dispositions légales sont claires » (cf. MOOR, FLÜCKIGER, MARTENET, Droit administratif, 3ème éd., p. 927).

Le SGT a retenu que, vu le degré de clarté requis, seuls les architectes ayant connaissance de la problématique en jeu devraient être visés.

Par conséquent, seuls les constructeurs accompagnés d'un bureau d'architecture dont la mauvaise foi, ou à tout le moins l'absence de bonne foi, serait établie ne devraient pas être mis au bénéfice du principe de la bonne foi.

Pour le détail, il est renvoyé à l'analyse des dossiers.

#### **IV. LÉGISLATION SUR LES CONSTRUCTIONS**

Il est renvoyé, s'agissant des considérations générales relatives à la législation sur les constructions, au rapport du SGT du 30 avril 2018 (pages 8 à 18).

Sous l'angle du droit des constructions, l'affaire dite des constructions illicites de l'ancienne commune de Bagnes trouve son origine dans l'application de l'art. 90 RCCZ, contraire à la loi sur les constructions du 8 février 1996 et son ordonnance du 2 octobre 1996.

Le processus de régularisation auquel s'est livrée la commune de Val de Bagnes a consisté à passer en revue les décisions rendues durant la période s'étendant du mois d'avril 2012 au mois d'avril 2016.

Dans ce cadre, il lui appartenait d'identifier les décisions n'ayant jamais posé de problème et d'en délivrer le constat (constat de légalité). Il lui appartenait d'autre part d'évaluer dans quelle mesure un permis illicite au moment de sa délivrance pouvait être jugé admissible selon la nouvelle législation ou suite à une démarche entreprise par le constructeur (p. ex. transfert de densité) et, cas échéant, à en délivrer le constat. Quant aux dossiers dont l'illicéité subsistait, il s'agissait pour la commune d'entreprendre une procédure en matière de révocation visant à évaluer si, en dépit de l'illicéité constatée, le projet pouvait être toléré, ou au contraire être révoqué (partiellement ou totalement).

S'agissant des constats de légalité, il est important de relever qu'aucun dossier n'a fait apparaître la problématique de l'application de l'art. 90 RCCZ, soit l'élément déclencheur, sous l'angle du droit des constructions, de l'affaire dite des constructions illicites de la commune de Bagnes. Cet aspect est bien l'objet principal de l'examen du SGT dans ce cadre. Ainsi aucun élément décrit à l'art. 90 RCCZ (p. ex. ... sauna, fitness, home cinéma) n'a pas été compté, de manière erronée, par la commune dans les dossiers contrôlés.

Certains constats de légalité examinés sont cependant apparus critiquables sous l'angle de la densité mais en lien avec d'autres aspects, qui ont p. ex. trait à la qualification juridique de certaines surfaces (problématique des chalets comportant plusieurs entrées, dont une en sous-sol) ou à une mise en œuvre problématique des dispositions sur la densité en lien avec l'application du principe des droits acquis. Bien qu'il faille souligner que la qualification juridique de certaines des surfaces en cause n'était pas évidente, le fait que ces dossiers aient fait l'objet d'un constat de légalité apparaît critiquable aux yeux du SGT.

Quant aux décisions identifiées par le SGT comme « décisions de régularisation » (soit des décisions illicites au moment de leur délivrance, mais régularisées par l'entrée en vigueur de diverses dispositions légales, telles que la LRS ou la nouvelle loi sur les constructions), elles n'ont, en général, rien révélé de particulier, sous l'angle du droit des constructions, sous réserve de quelques clarifications à apporter concernant un dossier (dossier 97).

S'agissant de l'analyse de la suite donnée aux dossiers examinés par le SGT à l'occasion de son rapport du 30 avril 2018, il est renvoyé au traitement de ceux-ci dans l'annexe II (20 dossiers). Certains dossiers ont fait l'objet de décisions en matière de révocation, dont la problématique se recoupe avec celle évoquée ci-après.

En ce qui concerne les décisions en matière de révocation (dossiers objet du rapport du SGT du 30 avril 2018 ou nouveaux dossiers), une majorité de celles-ci concernaient des projets présentant un excès de densité lié à l'application de l'art. 90 RCCZ. Ce n'est pas une surprise, ces décisions devaient justement faire l'objet d'une décision en matière de révocation. Les dossiers non concernés par la problématique de la densité, contrevenaient par contre à la législation sur les résidences secondaires.

Le SGT a examiné si les décisions rendues étaient conformes aux principes applicables en la matière (cf. art. 32 LPJA) de même qu'aux exigences procédurales. Le SGT a en particulier pu noter une prise en compte problématique du principe de la bonne foi, qui pourrait être de nature à remettre en question certaines décisions rendues.

Enfin, un dossier dénoncé au Conseil d'Etat a également fait l'objet d'un examen de la part du SGT. Le SGT a pu constater un léger dépassement de la densité. Le dépassement ne résulte pas de l'application de l'art. 90 RCCZ contraire au droit cantonal, mais du fait que la commune aurait dû, de l'avis du SGT, prendre en compte certaines surfaces au titre de SBPu (surface d'entrée, surfaces dans les combles).

Pour le détail de l'analyse concernant les dossiers analysés sous l'angle de la législation sur les constructions, il est renvoyé à l'annexe II du présent rapport.

## V. LÉGISLATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES

Pour ce qui est des considérations générales relatives à la LRS, il est renvoyé au rapport du SGT du 30 avril 2018 (pages 18 et 19).

S'agissant des constats de légalité, il est relevé ce qui suit.

Diverses décisions ont été rendues entre le 11 mars 2012 et le 31 décembre 2012. Bien qu'illicites au moment où elles ont été rendues en raison de l'application directe de l'art. 75b Cst (cf. ATF 139 II 243), ces décisions, pour autant qu'elles soient entrées en force avant le 31 décembre 2012, sont immunisées par l'art. 25 al. 4 LRS.

Il est apparu dans plusieurs dossiers qu'un agrandissement avait été autorisé, durant la période où les bases légales ne le permettaient pas (1<sup>er</sup> janvier 2013 – 1<sup>er</sup> janvier 2016). Si pour l'un des deux cas (dossier A7) une régularisation semble envisageable, dans la mesure où la limite des 30% des SUP semble respectée, faute pour la commune d'être en possession d'une comparaison des SUP, il apparaît difficile de délivrer un constat définitif. Quant à l'autre cas (dossier A6), il ne semble pas régularisable, mais faute de documents topiques, il s'agit d'une approximation. L'examen de deux autres dossiers (dossiers 49 et 130) a révélé des dépassements de la limite de 30 %, peu importants, découlant de la qualification juridique erronée, de l'avis du SGT, de certaines surfaces. A noter que la problématique de la prise en compte ou non de certaines surfaces se recoupe avec celle rencontrée sous l'angle de la loi sur les constructions évoquée plus haut. Un dernier dossier de l'annexe II (dossier A10) a révélé diverses problématiques, en particulier relativement au fait qu'il permettait la transformation d'un projet non immunisé par l'art. 25 al. 4 LRS.

Quant aux décisions identifiées par le SGT comme « décisions de régularisation » (soit des décisions illicites au moment de leur délivrance, mais régularisées par l'entrée en vigueur de diverses dispositions légales, telles que la LRS ou la nouvelle loi sur les constructions), elles n'ont, en général, rien révélé de particulier, sous l'angle de la LRS, sous réserve de quelques clarifications à apporter concernant un dossier (dossier 57).

S'agissant de l'analyse de la suite donnée aux dossiers examinés par le SGT dans le cadre de son rapport du 30 avril 2018, il est renvoyé au traitement de ceux-ci dans l'annexe II (20 dossiers). En particulier, il est relevé dans ce cadre une appréciation divergente, par rapport à la commune, d'un aspect se révélant déterminant dans un dossier (distinction entre *modification* d'un projet et *nouveau* projet), puisqu'il devrait entraîner, selon le SGT, un constat de nullité d'une décision rendue (dossier 203).

En ce qui concerne les décisions en matière de révocation (dossiers objet du rapport du SGT du 30 avril 2018 ou nouveaux dossiers), une majorité de celles-ci, outre la problématique d'excès de densité lié à l'application de l'art. 90 RCCZ, contrevenaient à la législation sur les résidences secondaires, à divers titres.

En particulier, ont pu être identifiées des décisions rendues entre le 11 mars 2012 et le 31 décembre 2012, mais entrées en force postérieurement au 31 décembre 2012. Ne bénéficiant pas de l'immunité introduite par l'art. 25 al. 4 LRS, elles demeurent soumises au régime usuel de la révocation.

Il a pu être noté que la commune avait révoqué partiellement diverses décisions (en imposant des mesures constructives), motif pris de la violation de la LRS (agrandissement des SUP non admissibles).

Une appréciation divergente, par rapport à la commune, concernant un aspect se révélant déterminant dans un dossier (distinction entre *modification* d'un projet et *nouveau* projet), devrait entraîner, selon le SGT, un constat de nullité d'une décision rendue (dossier 15).

Enfin, un dossier dénoncé au Conseil d'Etat a également fait l'objet d'un examen de la part du SGT. Le SGT a pu constater un léger dépassement de la limite de 30% fixée à l'art. 11 LRS, au motif la commune aurait dû, de l'avis du SGT, prendre en compte certaines surfaces au titre de SUP.

Pour le détail de l'analyse concernant les dossiers analysés sous l'angle de la législation sur les résidences secondaires, il est renvoyé à l'annexe II du présent rapport.

## **VI. LÉGISLATION FÉDÉRALE SUR L'ACQUISITION D'IMMEUBLES PAR DES PERSONNES À L'ÉTRANGER**

Il est relevé que le SRF, étant autorité de 1<sup>ère</sup> instance, traite les dossiers analysés dans le présent rapport dans le cadre de son activité administrative ordinaire.

Par conséquent, l'annexe III au présent rapport n'analyse lesdits dossiers que sous l'angle des autres législations.

Le SRF a cependant procédé à l'examen de savoir si les plans autorisés par la commune correspondaient aux plans en sa possession.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*

\*

## VII. DÉCLARATION DU SOUS-GROUPE DE TRAVAIL

Sur la base du mandat attribué par le Conseil d'Etat, le sous-groupe de travail « Autorisations de construire ancienne Commune de Bagnes » délivre le présent rapport en toute bonne foi. Il est précisé que le mandat du sous-groupe de travail « Autorisations de construire ancienne Commune de Bagnes » a consisté en un examen sommaire et partiel des dossiers sélectionnés par échantillonnage.

Dès lors, il va de soi que le présent rapport ainsi que son annexe sont délivrés avec les réserves d'usage.

Nous spécifions bien n'avoir procédé à aucun contrôle autre que ceux expressément mentionnés (cf. introduction).

Nous émettons les réserves d'usage pour le cas où certains faits ou documents susceptibles de modifier les appréciations du sous-groupe de travail n'auraient pas été portés à la connaissance du sous-groupe de travail.

Il est important de souligner que les annexes du présent rapport comportent des données sensibles au sens de la LIPDA (données personnelles). Une éventuelle publication d'une ou des annexes du présent rapport doit être accompagnée de mesures rendant anonymes les données personnelles. L'auteur du présent rapport et de ses annexes est le seul habilité à communiquer une ou des annexes du rapport à des tiers ou à les rendre public.

Le sous-groupe de travail reste à votre disposition pour tout renseignement et informations complémentaires.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs les membres du groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes », nos respectueuses salutations.

**Au nom du sous-groupe de travail  
« Autorisations de construire  
ancienne Commune de Bagnes »  
Adrian Zumstein**

## VIII. LISTE DES ABRÉVIATIONS

art.	article
CCR2	Centre de compétence résidences secondaires
IBUS	Indice brut d'utilisation du sol
IUS	indice d'utilisation du sol
LC	Loi sur les constructions
let	lettre
LIPDA	Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage
lit	littéra
LRS	Loi fédérale sur les résidences secondaires
ORSec	Ordonnance fédérale sur les résidences secondaires
PAZ	Plan d'affectation de zones
RCCZ	Règlement communal des constructions et des zones
SBPu	Surface brute de plancher utile
SGT	Sous-groupe de travail « Autorisations de construire ancienne Commune de Bagnes »
SP	Surfaces de plancher
SRF	Service du Registre foncier
Std	Surface de terrain déterminante

## IX. ANNEXES

- Annexe I décisions du Conseil d'Etat du 27 mai 2020 et du 1<sup>er</sup> décembre 2021
- Annexe II analyse consolidée du 08.04.2022 des 50 dossiers sélectionnés



2020.02366

**LE CONSEIL D'ETAT  
DER STAATSRAT**

**SURVEILLANCE DES COMMUNES EN MATIÈRE DES CONSTRUCTIONS**

**(AFFAIRES CONSTRUCTIONS ILLICITES DE LA COMMUNE DE BAGNES)**

**SOMMATION (ART. 150 LCo ET ART. 48 AL. 2 OC)**

**V u**

- l'affaire dite des constructions illicites de Bagnes, relative à la pratique du conseil municipal de Bagnes consistant à appliquer pendant de nombreuses années l'art. 90 de son RCCZ contraire à la législation cantonale, en particulier pour ce qui concerne les « saunas, salles de jeux et carnotzets en sous-sol, ainsi que les piscines à quelque niveau qu'elles se trouvent » ;
- la sommation adressée par le Conseil d'Etat dans ce cadre le 27 avril 2016 ;
- les diverses mesures mises en place par le Conseil d'Etat (notamment la création d'un groupe de travail et d'un sous-groupe de travail) ;
- les exigences du 13 juin 2018 du Conseil d'Etat formulées à l'adresse de la Commune de Bagnes sur la base des rapports établis par le groupe de travail et sous-groupe de travail, dont celle de transmettre deux fois par année un rapport rendant compte de la mise en œuvre et du suivi des mesures exigées ;
- les divers rapports de la Commune de Bagnes (juin-décembre 2018, janvier-juin 2019 et juillet-décembre 2019) transmis en application de l'exigence évoquée ci-avant et les conclusions émises par le Conseil d'Etat en dates du 24 mai 2019, du 13 novembre 2019 et du 20 mai 2020 ;
- le pointage effectué sur des décisions rendues durant la période « juillet 2018-mai 2019 », qui a permis de confirmer l'impression selon laquelle « 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 » (cf. conclusions du Conseil d'Etat du 25 mars 2020) ;
- les diverses correspondances adressées par la Commune de Bagnes dont celle du 13 mars 2020, dans laquelle celle-ci déclare qu'« il est prévu que chacun des dossiers en cours d'analyse/traitement fasse l'objet d'un prononcé d'une décision de 1<sup>ère</sup> instance au plus vite avec pour objectif que la situation soit régularisée d'ici la fusion des communes à devenir Commune de Val de Bagnes au 1<sup>er</sup> janvier 2021 » ;
- l'expertise (1<sup>ère</sup> partie) du 31 octobre 2019 et l'expertise (2<sup>ème</sup> partie) du 26 mars 2020 de Me Jean-Luc Baechler, sur mandat du Conseil d'Etat ;
- la loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo) ;
- la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC) et l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC) ;
- la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar) ;

**considérant**

**1. Généralités – Aspects légaux**

Lorsqu'une autorité d'une collectivité de droit public néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi, le Conseil d'Etat, après une sommation au moins, prend les mesures nécessaires ou charge un tiers de l'exécution de cette tâche, à la place et aux frais de la collectivité défaillante (art. 150 LCo).

Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière de police des constructions par l'intermédiaire du département compétent (art. 54 al. 2 LC).

Si les autorités compétentes en matière de police des constructions négligent leurs tâches ou ne sont pas en mesure de les remplir et que des intérêts publics sont de ce fait menacés, le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité de surveillance de la procédure d'autorisation de construire et de la police des constructions, doit se substituer à elles et ordonner les mesures nécessaires (art. 48 al. 1 OC). Dans ce cas, le Conseil d'Etat impartit aux autorités défaillantes un délai convenable pour l'exécution de leurs tâches (art. 48 al. 2 OC).

## 2. Considérations relatives au cas concret

A ce jour, cela fait un peu plus de 4 ans que le Conseil d'Etat a ouvert une procédure de surveillance dans le cadre de l'affaire dite des constructions illicites de Bagnes.

Pour rappel, cette affaire trouve son origine dans la pratique du conseil municipal de Bagnes qui a consisté à appliquer pendant de nombreuses années l'art. 90 de son RCCZ contraire à la législation cantonale, en particulier pour ce qui concerne les « saunas, salles de jeux et carnotzets en sous-sol, ainsi que les piscines à quelque niveau qu'elles se trouvent ».

Après avoir adressé une sommation, procédé via le sous-groupe de travail et le groupe de travail à des contrôles de dossier par échantillonnage, le Conseil d'Etat a formulé des exigences à l'intention de la Commune de Bagnes. S'en sont suivis des échanges entre les deux autorités (rapports de la Commune de Bagnes et analyse desdits rapport par le Conseil d'Etat).

Si la pratique actuelle de la Commune de Bagnes en ce qui concerne les nouveaux dossiers peut dans l'ensemble, à ce jour, être jugée satisfaisante, il en va différemment de la suite donnée aux anciens dossiers, c'est-à-dire les dossiers comportant des décisions rendues entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016.

Dans ce contexte, sont repris les extraits ci-dessous du rapport d'expertise du 26 mars 2020 de Me Jean-Luc Baechler.

*« Dans la mesure où, maintenant, quatre ans se sont passés depuis la sommation du Conseil d'Etat à l'encontre de la Commune de Bagnes, le facteur temps joue un rôle non négligeable à ce stade des opérations : aux fins de montrer concrètement sa volonté d'en finir avec cette affaire de surveillance, la Commune doit présentement se donner les moyens d'achever au plus vite son opération de rattrapage ; on note avec satisfaction - ainsi que cela a été confirmé par le Président de commune lors de l'audition du 13 janvier 2020 puis encore récemment par lettre - qu'elle s'est fixé elle-même la date butoir du 31 décembre 2020 qui correspond également à la fin de la législature. Si la Commune ne veut donc pas que le Conseil d'Etat se substitue à elle au sens des art. 149 ss LCo, elle n'a pas le choix : elle doit impérativement respecter cette échéance pour prouver ses bonnes intentions et son efficience conformément à l'art. 60 al. 1 aOC (art. 48 al. 1 OC). » (rapport d'expertise page 67)*

*« Jusqu'à maintenant, le Conseil d'Etat a agi, judicieusement, avec retenue et sagesse conformément aux prescriptions cantonales en vigueur et aux principes constitutionnels de proportionnalité, de légalité, de subsidiarité et d'efficience. Dans un cas complexe impliquant des collectivités publiques, une certaine lenteur s'avère inévitable et même souhaitable. Cependant, les mesures doivent être limitées dans le temps d'une manière ou d'une autre. Elles ne peuvent pas continuer à l'infini. Si, à la longue, elles ne donnent pas satisfaction, il faudra alors que le Canton prenne des mesures plus contraignantes. Présentement, c'est à la Commune de Bagnes de mettre tout en oeuvre pour terminer cette opération de normalisation à la fin de cette année au plus tard. Sinon, il*

*appartiendra au Conseil d'État de rendre une décision (certes susceptible de recours mais dénuée de l'effet suspensif) qui fixera les mesures adéquates à prendre.*

*En d'autres termes, si la Commune de Bagnes ne parvient pas à respecter son propre objectif de régler tous les cas avant le 31 décembre 2020, le Conseil d'État devra sérieusement envisager de lancer une procédure tendant à se substituer aux autorités communales, motif pris **que, en vertu de l'art. 60 al. 1 aOC, après 4 ans et demi depuis la sommation du 27 avril 2016, la volonté (soit l'aspect subjectif) d'en finir dans un délai raisonnable avec cette affaire n'est pas suffisante dans les faits et/ou que la Commune n'arrive pas à s'organiser (soit l'aspect objectif) de manière responsable pour maîtriser la situation malgré le temps considérable consenti compte tenu de l'ampleur de la tâche à accomplir.***

*En outre, à ce moment-là, vu tous les efforts consentis par le Canton jusqu'à maintenant pour donner la possibilité à la Commune d'accomplir elle-même ses devoirs, **rien ne devrait empêcher désormais d'admettre que, de ce fait également, des intérêts publics seraient menacés, à savoir notamment le principe constitutionnel d'égalité de traitement ainsi que, le cas échéant, ceux liés à la sécurité et à la protection de l'environnement, du paysage ou des eaux.***

*Si, en revanche, comme la situation actuelle le laisse supposer, tout est remis à niveau dans les temps, il appartiendra alors au Gouvernement cantonal de mettre un terme à l'enquête administrative, après avoir quand même procédé par sondage à un dernier contrôle, en prononçant formellement sa clôture. » (rapport d'expertise page 71)*

Le Conseil d'Etat fait entièrement siennes ces considérations. Après plus de 4 ans, les intérêts publics en jeu imposent de mettre un terme au processus de normalisation entrepris par la Commune de Bagnes. A défaut de quoi, il conviendrait de considérer que la Commune néglige ses tâches en matière de police des constructions et/ou qu'elle n'est pas en mesure de les remplir.

Il est du reste rappelé que la Commune de Bagnes s'est fixée elle-même la date butoir du 31 décembre 2020, laquelle correspond également à la fin de la législature.

A ce stade, force est de constater, s'agissant des permis de construire viciés, que, si la Commune de Bagnes a fait part de son appréciation et de ses commentaires sur un certain nombre de dossiers (les dossiers contrôlés par le Conseil d'Etat), elle n'a pas rendu, à quelques exceptions près, de décisions en bonne et due forme incluant l'aspect révocation. En outre, il ne ressort nullement que la Commune de Bagnes ait pris de telles décisions sur les dossiers non contrôlés par le Conseil d'Etat, à savoir la grande majorité des décisions rendues entre le 2 avril 2012 et le 27 avril 2016.

S'agissant des permis qui ne présenteraient pas de problème de densité ou de LRS, la Commune de Bagnes a communiqué le nombre de dossiers se présentant comme tels. Dans le contexte actuel de surveillance, cela ne s'avère pas suffisant. Il conviendrait que la Commune de Bagnes inventorie ces dossiers et procède, pour chaque dossier, aux constats de légalité nécessaires, permettant au besoin à l'autorité de surveillance de procéder à des contrôles.

A la suite des divers échanges et clarifications entre la Commune de Bagnes et le Conseil d'Etat, les questions en suspens ont été réglées. Il n'est donc plus nécessaire que la Commune de Bagnes dépose d'autres documents ou rapports que ceux mentionnés dans le dispositif ci-après.

Le Conseil d'Etat a été saisi tout dernièrement d'une dénonciation faisant état d'un éventuel comportement illicite postérieur à la sommation du Conseil d'Etat. La commune de Bagnes est invitée, conformément aux exigences procédurales applicables, à se déterminer sur cette dernière.

Au vu de ce qui précède, il s'impose, pour le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de haute surveillance en matière de police des constructions, d'impartir à la Commune de Bagnes divers délais, correspondant chacun à des tâches différentes, aux fins que celle-ci mette un terme au processus de normalisation, sur la base des articles 150 LCo et 48 OC. Le Conseil d'Etat se réserve en outre le droit d'entreprendre toutes mesures utiles, en lien avec d'éventuelles décisions illicites rendues après sa sommation.

Pour ces motifs, sur proposition du Groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes »,

## LE CONSEIL D'ETAT

### décide

1. De prendre acte des déclarations émises par la Commune de Bagnes, en particulier celles ressortant de son courrier du 13 mars 2020 :

*« La Commune de Bagnes est en mesure d'affirmer et d'apporter la preuve qu'elle a répertorié, à ce jour, 1'265 dossiers de construction correspondant à des autorisations délivrées du mois d'avril 2012 jusqu'à la sommation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016.*

*De cette liste, elle a pu extraire 95 dossiers correspondant à des démarches sortant de la compétence communale (construction en zone inculte, zone de moyen ou soulevant un conflit d'intérêts).*

*Elle a également écarté 73 dossiers correspondant à des cas bagatelles sans implications sur la LRS et la densité.*

*Enfin, 92 dossiers figurent dans les listes existantes à ce jour, soit d'une part, la liste des 51 dossiers analysés par le SGT et la liste des 117 dossiers de police des constructions en cours.*

*Des 1'265 dossiers précités, il reste donc 1005 dossiers.*

*Ceux-ci sont répartis comme il suit :*

- 691 dossiers ont été analysés et ont pu être considérés comme « conformes », c'est-à-dire sans problèmes de LRS, ni de densité ;
- 166 dossiers ont été examinés et ont été retenus pour faire l'objet d'une instruction de détails en prévision de l'ouverture d'une procédure de régularisation ; et
- 148 dossiers sont en cours d'examen sans qu'ils n'aient encore été catégorisés comme « réglés » ou « à devoir faire l'objet d'une régularisation ». »

2. La Commune de Bagnes est sommée, en ce qui concerne les 691 dossiers considérés comme « conformes » et ceux parmi les 148 dossiers « en cours d'examen » cités ci-dessus qui viendraient s'y ajouter, **dans un délai échéant au 31.08.2020**, de

- procéder à leur inventaire et de faire, pour chaque dossier, un constat de légalité (densité – LRS). Le Conseil d'Etat, via le GT et/ou le SGT, se réserve le droit, lors du prochain semestre, de procéder à une vérification par échantillonnage.

3. La Commune de Bagnes est sommée, en ce qui concerne les dossiers restants (166 dossiers et ceux parmi les 148 dossiers qui viendraient s'y ajouter, auxquels seront ajoutés les dossiers nécessitant une décision parmi les 92 dossiers figurant dans les listes existantes à ce jour), **dans un délai échéant au 31.12.2020**, de

- procéder à leur examen systématique et individuel. Chaque cas examiné doit ensuite se traduire par une **décision conforme aux exigences légales et à la jurisprudence, motivée en bonne et due forme y compris sous l'angle de la révocation**. Dite décision sera alors notifiée à toutes les parties intéressées y compris aux éventuels opposants ; à telle enseigne, les droits des tiers seront sauvegardés et pourront, le cas échéant, se faire valoir en interjetant recours contre la décision rendue.
- dans ce cadre, seront notamment pris en compte les exigences formulées par le Conseil d'Etat au gré de ses divers rapports.
- le tout sous réserve du respect des exigences procédurales.

4. La Commune de Bagnes est invitée, **dans un délai échéant au 31.01.2021**, à déposer un rapport final rendant compte de comment elle a procédé à la régularisation évoquée ci-dessus, en application notamment des critères émis par le Conseil d'Etat dans ses divers rapports.
5. **En cas de non-respect des exigences fixées par la présente décision, en application des articles 150 LCo et 48 OC, il sera procédé aux mesures de substitution nécessaires et les mesures requises seront ordonnées, le tout aux frais de la commune de Bagnes.**
6. **Dans l'hypothèse où il viendrait à la connaissance du Conseil d'Etat, après avoir procédé aux vérifications nécessaires, que des décisions illicites auraient été prises par la Commune de Bagnes postérieurement à la sommation du Conseil d'Etat du 27 avril 2016, le Conseil d'Etat se réserve le droit, en application des art. 150 LCo et 48 OC, de prendre toutes mesures utiles (mesures individuelles ou généralisées, ponctuelles ou durables de substitution), aux frais de la commune de Bagnes.**

A cet égard, la commune est en particulier invitée à se déterminer de manière approfondie et immédiate sur toute nouvelle dénonciation portée à la connaissance du Conseil d'Etat.
7. Il n'est plus requis de la part de la Commune de Bagnes la reddition d'autres décisions, ni le dépôt d'autres rapports (intermédiaires ou semestriels) ou constats que ceux mentionnés ci-dessus. L'étape des échanges intermédiaires est close, la commune devant, selon les exigences formulées dans la présente décision, entreprendre les dernières démarches aux fins de terminer le processus de normalisation.
8. Les frais de la présente décision, par CHF 608.- (émoluments de CHF 600.- ; timbre santé CHF 8.-) sont mis à la charge de la commune de Bagnes.

La présente décision est notifiée à la Commune de Bagnes.

Elle peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Le recours doit être déposé en autant de doubles qu'il y a d'intéressés, dans les 30 jours dès la notification de la décision. Le mémoire contient un exposé concis des faits, des motifs accompagnés des moyens de preuve, ainsi que des conclusions. Il est daté et signé par le recourant ou son mandataire. La décision attaquée et les documents servant de moyens de preuve, en possession du recourant, sont joints au mémoire (art. 72 et 80 en lien avec les art. 46 et 48 LPJA). En application de l'art. 152 LCo, un éventuel recours à l'encontre de la présente décision n'aurait pas d'effet suspensif.

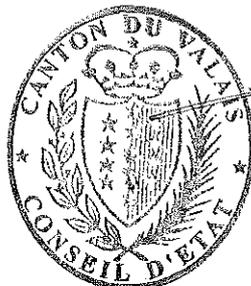
Ainsi décidé en séance du Conseil d'Etat à Sion, le

**27 MAI 2020**

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Christophe Darbellay



Le chancelier

  
Philipp Spörri

**Frais de décision**

Emolument	Fr.	600 .--
Timbre santé	Fr.	8 .--
<hr/>		
Total	Fr.	608 .--

Notifié le

**Distribution**

– Commune de Bagnes, Route de Clouchèvre 30, 1934 Le Châble



CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

Présidence du Conseil d'Etat  
Chancellerie d'Etat

Präsidium des Staatsrates  
Staatskanzlei



2021.05142

## Extrait du procès-verbal des séances du Conseil d'Etat

Vu la procédure de surveillance en lien avec l'affaire dite des constructions illicites de la commune de Bagnes ;

Vu l'expertise (1ère partie) du 31 octobre 2019 et l'expertise (2ème partie) du 26 mars 2020 de Me Jean-Luc Baechler, sur mandat du Conseil d'Etat ;

Vu la sommation du 27 mai 2020 prononcée dans ce cadre par le Conseil d'Etat, et plus particulièrement le chiffre 3 de son dispositif, aux termes duquel « *la Commune de Bagnes est sommée, en ce qui concerne les dossiers restants [c'est-à-dire les dossiers non considérés comme conformes sur le plan de la densité ou de la LRS] (...), dans un délai échéant au 31.12.2020, de procéder à leur examen systématique et individuel. Chaque cas examiné doit ensuite se traduire par une décision conforme aux exigences légales et à la jurisprudence, motivée en bonne et due forme y compris sous l'angle de la révocation. Dite décision sera alors notifiée à toutes les parties intéressées y compris aux éventuels opposants ; à telle enseigne, les droits des tiers seront sauvegardés et pourront, le cas échéant, se faire valoir en interjetant recours contre la décision rendue.* » ;

Vu le chiffre 4 de ladite sommation, aux termes duquel « *la Commune de Bagnes est invitée, dans un délai échéant au 31.01.2021, à déposer un rapport final rendant compte de comment elle a procédé à la régularisation évoquée ci-dessus, en application notamment des critères émis par le Conseil d'Etat dans ses divers rapports.* » ;

Vu les prolongations délais accordées en lien avec l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_545/2020 et les chiffres 3 et 4 de ladite sommation, respectivement au 31 août 2021 et 30 septembre 2021 ;

Vu les décisions rendues par la commune de Bagnes et le dépôt par cette dernière d'un rapport final daté du 29 septembre 2021, accompagné de 248 dossiers (254 projets de construction ramenés à 248 projets de construction après regroupement des situations connexes) et d'une liste les répertoriant;

Vu qu'il y a lieu de procéder à un contrôle, par sondage, des décisions et documents rendus (cf. rapport d'expertise du 26 mars 2020 page 71) ;

Vu que, dans un souci d'appréhension globale de la situation, il y a lieu d'intégrer également dans l'analyse à effectuer les dossiers analysés par la COGEST, même ceux ne rentrant pas dans le champ d'application de la sommation du 27 mai 2020 ;

Vu le rapport du Groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » (GT) demandant la validation des critères de sélection des dossiers, ainsi que des critères d'analyse de ces derniers ;

Sur la proposition de la Présidence,

### le Conseil d'Etat

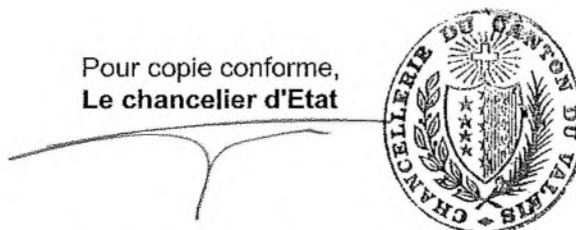
#### d é c i d e

1. de valider les critères de sélection des dossiers, ainsi que les critères d'analyse de ces derniers, tels que proposés par le GT ;
2. de charger le Sous-groupe de travail « Autorisations de construire Commune de Bagnes » (SGT) de procéder à un contrôle par échantillonnage des dossiers transmis, selon les critères évoqués sous ch. 1 et d'établir un rapport.

3. De charger le GT, via le SGT, de rendre compte au Conseil d'Etat des résultats de ses contrôles d'ici à la fin février 2022.

Séance du - 1 DEC. 2021

Pour copie conforme,  
Le chancelier d'Etat



**Distribution** 1 extr. par département  
1 « membre du Groupe de travail « Autorisation de construire commune de Bagnes »  
1 « membre du Sous-groupe de travail  
1 « CHE  
1 « SAIC  
1 « SAJMTE  
1 « SJAE  
1 « SRF