



Présidence du Conseil d'Etat

Präsidium des Staatsrates

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Surveillance du canton dans le domaine des constructions

Rapport du Professeur Nuspliger

06 | 04 | 2017



PRESSE



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Présidence du Conseil d'Etat
Chancellerie - IVS

Präsidium des Staatsrates
Kanzlei - IVS

INVITATION POUR LES MÉDIAS

5 avril 2017

Surveillance du canton dans le domaine des constructions Rapport du Professeur Nuspliger

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat a mandaté le Professeur Kurt Nuspliger, ancien chancelier d'Etat du canton de Berne, pour analyser le fonctionnement de la surveillance et de la haute surveillance exercée par le canton sur les communes dans le domaine des constructions, en partant de l'exemple de la commune de Bagnes.

Afin de vous présenter le rapport de cet expert, le conseiller d'Etat **Jacques Melly**, chef du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement (DTEE) et président du groupe de travail interdépartemental en charge du dossier, vous convie à une **conférence de presse**

**Jeudi 6 avril 2017 à 15h00
Salle 1 – Espace Porte de Conthey à Sion.**

Il sera accompagné par le Professeur **Kurt Nuspliger**.

La documentation usuelle vous sera remise directement sur place. Vous la trouverez également sur le site Internet www.vs.ch dans les rubriques habituelles.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous adresse, Madame, Monsieur, mes salutations les meilleures.

André Mudry
Chef de l'Information





6 avril 2017

Surveillance du canton dans le domaine des constructions Rapport du Professeur Nuspliger

(IVS).- Le Professeur Kurt Nuspliger, ancien chancelier d'Etat du canton de Berne, a remis au Gouvernement son rapport sur la surveillance du canton sur les communes dans le secteur des constructions. Il relève, dans le cas de Verbier, que la responsabilité principale pour les erreurs commises incombe à la commune de Bagnes. Le canton porte quant à lui une part de responsabilité avec l'homologation en 2002 d'une disposition incorrecte du règlement communal. S'il a transmis à juste titre une directive claire à la commune en 2012 au sujet de la non-conformité de son règlement, il aurait été opportun qu'il en contrôle l'application. Lors de la publication en 2016 de l'expertise sur les constructions de Verbier mandatée par la commune, le Conseil d'Etat a en revanche pris les mesures adéquates. Le rapport propose trois possibilités d'action. Le Gouvernement favorise l'optimisation du système en place. Il a demandé au groupe de travail en charge de ce dossier d'approfondir cette variante qui respecte au mieux l'autonomie communale voulue par le législateur.

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, livre une expertise juridique détaillée sur la surveillance et la haute surveillance exercées par le canton sur les communes dans le domaine des constructions au sens large, avec un focus particulier sur le cas de Bagnes.

Importance du principe général de l'autonomie communale

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

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

Cas particulier de la commune de Bagnes

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

Le rapport relève en revanche une intensification de la surveillance de la part du canton à partir de 2012, avec la transmission en juillet 2012 d'une directive claire à la commune de Bagnes sur la non-conformité de son règlement et la primauté du droit supérieur. Cette directive indiquait clairement que seule une modification du



règlement communal aurait permis une mise en conformité du droit communal au droit supérieur. Une adaptation des bases légales cantonales aurait également pu offrir une solution légale à la commune. En parallèle, le canton a initié les démarches de révision totale de la loi et de l'ordonnance sur les constructions. En considérant la situation du point de vue actuel, il aurait été opportun que le canton effectue un contrôle de la mise en œuvre de cette directive, en particulier après la première médiatisation du dossier en août 2015. En avril 2016, après la publication du rapport d'experts mandaté par la commune de Bagnes, le Conseil d'Etat a pris des « mesures claires et adéquates » selon le Professeur Nuspliger.

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

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

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

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

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

Le Conseil d'Etat favorise cette troisième option, à savoir l'optimisation du système en place qui respecte au mieux l'autonomie communale voulue par le législateur. Il a demandé au groupe de travail en charge de ce dossier d'approfondir cette variante et de lui soumettre des propositions.

Note aux rédactions

***Jacques Melly, président du groupe de travail interdépartemental –
027 606 33 00***

Prof. Kurt Nuspliger, expert – 079 432 08 21

Rôle du canton dans le secteur des constructions

Rapport du Professeur Kurt Nuspliger

Conférence de presse
Jeudi 6 avril 2017



Introduction

Jacques Melly, Président du groupe de travail interdépartemental

- ▲ Structure de la conférence de presse:
 1. **Rappel du mandat et présentation de l'expert**
Jacques Melly, président du groupe de travail interdépartemental
 2. **Présentation du rapport**
Prof. Kurt Nuspliger, expert
 3. **Mise en œuvre des recommandations**
Jacques Melly, président du groupe de travail interdépartemental
 4. **Suivi de l'évolution du dossier**
Jacques Melly, président du groupe de travail interdépartemental
 5. **Conclusion**
Jacques Melly, président du groupe de travail interdépartemental



Mandat

Jacques Melly, Président du groupe de travail interdépartemental

▲ Rappel du mandat

Examiner le fonctionnement de la surveillance et de la haute surveillance exercée par le canton sur les communes dans le domaine des constructions, en partant de l'exemple de la commune de Bagnes

- Analyser les notions de surveillance et de haute surveillance
- Analyser les bases constitutionnelles et légales en vigueur, leur application, les obligations du canton ainsi que les instruments à sa disposition
- Formuler des recommandations d'amélioration

3



Présentation de l'expert

Jacques Melly, Président du groupe de travail interdépartemental

▲ Expert désigné par le Conseil d'Etat

Professeur Kurt Nuspliger

- Ancien chancelier de l'Etat de Berne
- Professeur honoraire de droit public à l'Université de Berne
- Exerce des activités de conseil pour les administrations publiques dans les domaines du droit et de l'organisation

4



La surveillance du Canton du Valais dans l'affaire Verbier

Kurt Nuspliger

6 avril 2017

Trois axes

- Bases juridiques
- Activités du canton dans le cas Verbier
- Propositions de réformes

1. Bases juridiques

- Autonomie communale (Cst/VS 69)
- Surveillance des communes par le canton
- Surveillance sur les collectivités
- Légalité, proportionnalité, subsidiarité
- Autocontrôle et autocorrection des communes

2. L'affaire de Verbier

Phase I : 1996 – 2012

- Mauvaise évaluation de la situation, pas de non-respect conscient du devoir de surveillance

Phase II : 2012 – 2016

- ATF du 2 avril 2012
- Lettre importante du canton du 10 juillet 2012
- D'autres mesures du canton auraient été opportunes.

Responsabilité

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

- Responsabilité primaire de la commune de Bagnes
- Part de responsabilité du canton

3. Réformes

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Trois options

- Renforcement de l'Etat dans la procédure d'autorisation
- Surveillance généralisée des communes
- Optimisation du système (proposition)

Propositions

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Nouvelles bases légales :

- enquêtes officielles.
- service de médiation

Réformes dans le domaine des compétences du Conseil d'Etat :

- concept de surveillance des communes
- règlements communaux

Renforcement des communes

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

On peut améliorer la surveillance – mais la qualité n'est pas un élément qui peut être introduit a posteriori dans un système.

▲ Décisions du Conseil d'Etat

- Prise de connaissance du rapport
- **Privilégier la troisième option de réforme proposée, à savoir l'optimisation de la surveillance du canton**
- Mandat au Groupe de travail interdépartemental d'approfondir cette variante et de soumettre des propositions au Conseil d'Etat

▲ Privilégier l'optimisation du système plutôt qu'un changement total d'orientation, en cohérence avec la récente révision de la loi sur les constructions:

- Révision adoptée en décembre 2016 par le Grand Conseil
- Entrée en vigueur prévue dès 2018
- Respect de l'autonomie communale au centre de la loi

13



▲ Suivi de l'évolution du dossier de la commune de Bagnes

Demands adressées par le Conseil d'Etat à Bagnes

- Demande d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble de la filière du domaine des constructions (avril 2016)
- Demande d'information sur les mesures décidées par les autorités communales pour rétablir une situation conforme au droit (avril 2016)

Suites données

- Comptes rendus de la commune de Bagnes au Conseil d'Etat
- Application stricte et sans délai du droit cantonal
- Délivrance systématique de permis d'habiter
- Réorganisation et renforcement du service des constructions
- Avancées dans la régularisation des dossiers litigieux
- Suivi attentif du Conseil d'Etat
- Précisions attendues par le Conseil d'Etat, notamment sur le type de mesures de régularisation prises

14



Conclusion

Jacques Melly, Président du groupe de travail interdépartemental

- ▲ Des erreurs ont été commises. Elles doivent être – et seront – corrigées.
- ▲ Il s'agit de plus d'éviter qu'elles ne se reproduisent à l'avenir.
- ▲ Pour ce faire, les mesures correctives doivent:
 - prendre en compte les principes de base (en particulier l'autonomie communale) qui régissent le droit dans le canton du Valais,
 - être réalisables et donc se baser sur des solutions pragmatiques (éviter de créer trop de bureaucratie),
 - s'appuyer sur les acteurs existants (application du droit et autocontrôle par les communes; sanctions en cas de violation du droit; collaboration optimale entre les services de l'Etat).

15

