Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_564/2015

Arrêt du 2 juin 2016

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Merkli, Eusebio, Chaix et Kneubühler.
Greffière : Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

Tamoil SA, représentée par Maîtres Jacques Bonvin et Isabelle Fellrath, avocats,
recourante,

contre

Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet

loi sur les constructions: suppression de constructions plus utilisées ou plus exploitées; contrôle abstrait

recours contre le décret du Grand Conseil du canton du Valais du 10 septembre 2015.

Faits :

A.

Le 10 septembre 2015, le Grand Conseil du canton du Valais a adopté un décret modifiant la loi cantonale du 8 février 1996 sur les constructions (LcC; RS/VS 705.1). Selon son chiffre I, ce décret introduit l'art. 52 bis LcC et modifie l'art. 53 al. 1 et 3 LcC comme suit:

Art. 52bis Suppression de constructions plus utilisées ou plus exploitées

1 En présence de constructions qui ne sont plus utilisées ou plus exploitées et dont la suppression se justifie par un intérêt public prépondérant tel que la protection du paysage, l'aménagement du territoire ou les atteintes potentielles sur l'environnement, la santé ou à la sécurité, l'autorité de police des constructions peut ordonner que le propriétaire, le superficiaire ou toute autre personne ayant ou ayant eu une maîtrise sur la construction garantisse, sous une forme adéquate (sûretés personnelles, sûretés réelles ou autres garanties), la couverture des coûts de suppression de la construction, de remise en état complète des lieux conformément à l'état initial, ainsi que des frais liés à une éventuelle exécution par substitution.

2 Préalablement à l'ordre de fournir une garantie, l'autorité de police des constructions offre la possibilité de se déterminer, dans un délai convenable, au sujet du principe, de l'étendue et des modalités de la garantie. Le montant de la garantie est fixé en fonction du type, de l'envergure et de la particularité des travaux à effectuer. L'autorité et le destinataire de l'ordre peuvent convenir ensemble des conditions de garantie, de sorte qu'aucune décision ne soit nécessaire.

3 Si les conditions de l'alinéa 1 sont remplies, l'autorité de police des constructions compétente fixe un délai convenable pour la suppression de la construction et la remise en état des lieux sous la menace d'une exécution d'office.

4 Les décisions concernant les garanties ainsi que celles concernant la suppression de la construction et la remise en état des lieux peuvent être rendues même en l'absence d'une telle mention dans l'autorisation de construire.

5 La cession ou le partage d'un immeuble faisant l'objet d'une mesure du présent article est assujéti à une autorisation de l'autorité ayant ordonné la mesure. L'autorité compétente fait mentionner au registre foncier que l'immeuble fait l'objet d'une mesure selon le présent article.

Art. 53 al. 1 et 3 Exécution par substitution

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

3 Les frais d'exécution par substitution incombent à l'obligé. Pour garantir la créance et les intérêts y afférents, la collectivité publique procédant à cette exécution bénéficie d'une hypothèque légale directe, primant sur tous les autres droits de gage existant sur l'immeuble, et valable sans inscription au registre foncier.

Selon son chiffre II, le décret est adopté pour une durée maximale de cinq ans et son entrée en vigueur est immédiate, sous réserve d'un éventuel référendum résolutoire.

Le décret a été publié au bulletin officiel valaisan le 9 octobre 2015.

B.

Agissant par acte du 27 octobre 2015, Tamoil SA forme un recours en matière de droit public contre ce décret. Elle demande son annulation. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil concluent au rejet du recours. La recourante réplique et persiste dans ses conclusions.

Par ordonnance du 17 novembre 2015, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la demande d'effet suspensif présentée par la recourante.

Considérant en droit :

1.

Le recours en matière de droit public est ouvert contre les actes normatifs cantonaux (art. 82 let. b LTF). Le décret attaqué ne peut, en droit valaisan, faire l'objet d'aucun recours cantonal (cf. arrêts 1C_435/2008 du 6 février 2009 consid. 1.1; 1C_391/2008 du 23 janvier 2009 consid. 1; 9C_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 2.1), de sorte que le recours est directement recevable (art. 87 al. 1 LTF). La recourante, exploitante d'une raffinerie sur le territoire valaisan dont l'activité a cessé en 2015, dispose de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 let. a et b LTF.

Le recours a par ailleurs été déposé dans le délai prévu à l'art. 101 LTF, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'un acte normatif au droit constitutionnel; il s'impose cependant une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, ce qui est décisif, c'est que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués. Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée (ATF 140 V 574 consid. 3 p. 577; 140 I 353 consid. 3 p. 358; 140 I 2 consid. 4 p. 14).

Le juge constitutionnel ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme aux droits fondamentaux. Les explications de l'autorité cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (ATF 130 I 82 consid. 2.1 p. 86; arrêts 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 4, in PJA 2015 p. 810 et SJ 2015 I p. 233; 1C_518/2013 du 1er octobre 2014 consid. 2 non publié in ATF 140 I 380, in Pra 2015 31 p. 253).

Les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375; 141 IV 317 consid. 5.4 p. 324; 136 II 489 consid. 2.8 p. 494).

3.

La recourante fait valoir que le décret litigieux est une "réglementation ad personam" contraire à

l'égalité de traitement, à la protection de la bonne foi et à l'interdiction de l'arbitraire.

3.1. Selon la jurisprudence, une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1 p. 157; 140 I 77 consid. 5.1 p. 80; 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42).

3.2. Une grande partie de l'argumentation de la recourante est destinée à démontrer que la nouvelle réglementation trouve sa genèse dans la volonté d'appliquer celle-ci à la raffinerie qu'elle a cessé d'exploiter en 2015. A la lecture, notamment, de la motion n° 4.0150 du 27 avril 2015 des députés Nantermod et Desmeules ("Adopter en urgence les moyens pour garantir le démantèlement des sites qui portent atteinte au paysage"), il apparaît effectivement que la cessation des activités de la recourante a suscité des craintes ayant généré, ou à tout le moins accéléré, le processus d'adoption de la nouvelle disposition. L'autorité cantonale intimée elle-même, dans sa réponse, ne nie du reste pas que tel soit le cas. Or, cela ne suffit pas à considérer que le caractère général et abstrait de la norme fait défaut. Il est en effet admissible, voire récurrent, qu'un événement de l'actualité révèle une faille de l'appareil législatif et conduise à une adaptation du droit en conséquence. Tel a par exemple récemment été le cas, au niveau fédéral, de l'adoption de la loi du 1er octobre 2010 sur la restitution des avoirs illicites (LRAI; RS 196.1) qui visait non seulement à éviter que se reproduisent des situations dans lesquelles des avoirs

illicites ne pouvaient être restitués, mais également à "donner une issue aux cas de blocage [...] qui, par hypothèse, seraient encore pendants au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ce qui sera vraisemblablement le cas des avoirs Duvalier" (Message du 28 avril 2010 relatif à la LRAI, FF 2010 2996, condensé). En l'espèce, il est ainsi sans pertinence que le décret litigieux ait été adopté dans le but, notamment, de l'appliquer directement à la situation de la recourante.

Il en va de même du fait que le processus d'adoption ait été celui d'une loi urgente. Il s'agit là d'un choix politique qui ne saurait être propre, en soi, à remettre en cause la conformité du nouveau droit aux principes de l'égalité de traitement, de la protection de la bonne foi ou de l'interdiction de l'arbitraire.

En réalité, selon sa formulation, la nouvelle disposition est manifestement susceptible de s'appliquer à un nombre indéterminé de situations.

3.3. Ces aspects mis à part, la recourante n'expose pas en quoi la nouvelle disposition serait contraire à l'égalité de traitement. Formulé en des termes généraux et abstraits, applicable à toute construction non utilisée dont la suppression se justifie par un intérêt public prépondérant, l'art. 52 bis LcC ne fait aucune distinction particulière entre différents types de destinataires. Il implique certes une évaluation de la situation au cas par cas, au cours de laquelle il faudra à chaque fois procéder à une pesée des intérêts en présence. C'est toutefois dans ce cadre-là, c'est-à-dire lors de sa mise en oeuvre, qu'il y aura lieu de veiller à l'absence de toute inégalité de traitement. Mais la loi elle-même ne présente aucune caractéristique consacrant une inégalité de traitement à titre général et abstrait.

Au surplus, le message du Conseil d'Etat du 11 juin 2015 accompagnant le projet de décret est clair quant à la volonté de donner une portée générale à la nouvelle disposition. Celui-ci évoque, à titre d'exemple de constructions pouvant être concernées, des habitations (ch. 3.1.1), puis des constructions artisanales, industrielles, "voire même agricole[s]" d'une certaine ampleur (ch. 3.1.2). Lors de la séance du 22 juin 2015 de la Commission de l'équipement et des transports du Grand Conseil, le Chef du département concerné insistait sur le fait qu'il ne s'agissait "pas de faire une "lex Tamoi" mais de définir une norme légale à la portée plus large" (procès-verbal, p. 2, ch. 3.1). Il a ensuite clairement été indiqué dans les discussions qu'il ne serait pas souhaitable de préciser dans la disposition dans quels cas les règlements de police et de constructions communaux suffisaient pour pouvoir exiger de démolir certaines constructions, ce "afin de ne pas se fermer des portes". Il résulte ainsi également des travaux préparatoires une volonté du législateur d'adopter une disposition à vocation générale.

Enfin, c'est de manière appellatoire que la recourante invoque la violation du principe de la bonne foi au vu des assurances écrites reçues du Conseil d'Etat qu'un délai maximal de cinq ans lui était accordé pour se déterminer sur l'avenir de la raffinerie. Tout au plus pourrait-elle tenter de se prévaloir du principe de la bonne foi si une décision lui imposait le démantèlement de ses

installations avant cette échéance. Tel n'est manifestement pas le cas par la seule adoption de la norme litigieuse qui, ainsi qu'on l'a vu, présente un caractère général et abstrait et n'impose aucune obligation directe à la recourante, mais doit être mise en oeuvre par une décision. En d'autres termes, les modalités de mise en oeuvre de la norme ne sont pas encore fixées. Il n'est ainsi par exemple pas exclu que le démantèlement (al. 3) ne soit pas prévu tant que demeure possible une reprise de l'activité et que seules des sûretés en ce sens soient exigées (al. 1), précisément dans l'attente de la fin de ce délai de cinq ans (maximum) au terme duquel la recourante devra avoir défini l'avenir de ses installations.

4.

La recourante se plaint d'une atteinte à la primauté du droit fédéral. La Confédération, compétente pour légiférer en matière de protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes, aurait épuisé cette compétence par l'adoption de la LPE (RS 814.01). Le décret se rapportant à des considérations environnementales, il porterait atteinte à la primauté du droit fédéral.

4.1. La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons (art. 78 al. 1 Cst.).

En droit de l'environnement, la Confédération dispose d'une compétence législative générale dotée d'un effet dérogatoire subséquent, les cantons ne pouvant légiférer que dans la mesure où la Confédération ne l'a pas exhaustivement fait (art. 74 al. 1 Cst.; cf. arrêts 1A.14/2006 du 18 août 2006 consid. 2.3 in DEP 2006 p. 815; 1C_638/2012 du 14 janvier 2014 consid. 10.1.2). Celle-ci a fait usage de cette compétence en promulguant la LPE, de sorte que le droit cantonal couvrant la même matière ou moins étendu a perdu toute signification propre. Le droit cantonal conserve toutefois tout son sens lorsqu'il complète les normes fédérales ou lorsque, dans la mesure où cela est autorisé, il les renforce (ATF 118 Ib 590 consid. 3a p. 595 et les références; arrêts 1C_638/2012 du 14 janvier 2014 consid. 10.1.2; 6B_87/2008 du 31 juillet 2008 consid. 3.2). L'art. 74 al. 3 Cst. précise que l'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons, sauf disposition contraire de la loi.

L'aménagement du territoire, dont la Confédération fixe les principes, incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 Cst.).

4.2. En l'espèce, la norme litigieuse est destinée à assurer la suppression de constructions et installations désaffectées, action dictée le plus souvent par des motifs de protection du paysage - ce que ne conteste pas la recourante -, ce qui ressort manifestement des compétences du législateur cantonal (art. 78 al. 1 Cst.). La suppression peut également être dictée par d'autres motifs d'intérêt public (message du Conseil d'Etat du 11 juin 2015 accompagnant le projet de décret, ch. 3). On peut imaginer des risques liés à la sécurité lorsqu'un bâtiment menace de s'effondrer, ce qui relève strictement du droit de la construction et n'est pas de la compétence fédérale (art. 75 Cst.).

Pour des cas liés à des risques environnementaux, les autorités devront de toute évidence appliquer les dispositions d'exécution du droit fédéral. En effet, comme le relève la recourante elle-même, le droit cantonal valaisan prévoit déjà, dans les législations en matière de protection des eaux et de protection de l'environnement, des dispositions similaires à la règle litigieuse, permettant aux autorités compétentes d'exiger des sûretés pour garantir les obligations découlant de ces lois. De telles normes font partie de la législation d'exécution du droit fédéral, qu'elles complètent sans violer la primauté du droit fédéral. A cet égard, l'éventuelle démultiplication des compétences pour les procédures dirigées contre des constructions nécessitant un assainissement et un démantèlement n'est pas incompatible avec ce principe: une procédure peut l'emporter sur l'autre (notamment si l'assainissement implique nécessairement la suppression de la construction) ou deux procédures peuvent être réunies conformément au principe de coordination (notamment si l'assainissement n'implique pas le démantèlement qui, alors, devra être ordonné sur la base de la disposition litigieuse).

4.3. En résumé, la nouvelle disposition n'empiète pas sur les compétences de la Confédération en droit de l'environnement. Les travaux préparatoires démontrent sans ambiguïté que le but poursuivi par le décret est bien d'instaurer un régime comparable à ce qui existe en droit de l'environnement pour couvrir les situations qui, précisément, échappent à son champ d'application.

Enfin, toujours en lien avec ce grief, dans sa réplique, la recourante affirme que, contrairement aux autres dispositions cantonales prévoyant une obligation de démantèlement, le décret n'impose pas un démantèlement en raison d'un manquement aux normes de droit de la construction, mais sanctionne une situation légale. Cette argumentation, peu claire, n'est pas convaincante. On ne voit pas en quoi l'ordre de suppression résultant d'une pesée générale d'intérêts devrait sanctionner un comportement nécessairement illégal.

Le grief d'atteinte à la primauté du droit fédéral est en tous points mal fondé.

5.

La recourante se prévaut enfin d'une atteinte à la garantie de la propriété et à la liberté économique. Vu la gravité de cette atteinte, le décret serait selon elle insuffisamment clair et précis.

5.1. La garantie de la propriété et la liberté économique ancrées à l'art. 26 al. 1 Cst. ne sont pas absolues. Comme tout droit fondamental, elles peuvent être restreintes aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment reposer sur une base légale. Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise (ATF 140 I 168 consid. 4 p. 170; 119 la 362 consid. 3a p. 366; 115 la 333 consid. 2a p. 336). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4 p. 170; 135 III 633 consid. 4.3. p. 637; 131 I 333 consid. 4.2 p. 340).

5.2. La recourante relève différents éléments qui rendraient selon elle la loi insatisfaisante du point de vue des exigences de clarté et de précision.

Elle affirme tout d'abord que la distinction entre un cas d'interruption de l'activité ordinaire et un cas de cessation provisoire serait difficile à opérer. Or, c'est précisément parce que les intentions et les perspectives concrètes des intéressés quant au caractère définitif de l'abandon d'une construction peuvent varier de cas en cas, qu'il n'est pas possible d'édicter des formules générales au niveau de la loi. Le système établi par la nouvelle disposition est particulièrement adéquat en cas de doute sur une éventuelle réutilisation des constructions: le principe même de la garantie permet en effet de différer la suppression du bâtiment sans que la collectivité encoure le risque d'une défaillance des personnes concernées. En outre, la participation de l'intéressé à la procédure (al. 2) doit précisément lui permettre d'exposer d'éventuelles perspectives de reprise d'une activité, de réaffectation, etc.

La recourante critique ensuite la difficulté qu'il y aurait à distinguer les mesures environnementales des mesures de droit de la construction. Elle n'expose toutefois pas en quoi cette distinction serait délicate. En effet, les mesures s'imposant en vertu de la protection de l'environnement doivent d'ores et déjà être déterminées en vertu du droit en vigueur de la protection de l'environnement et des eaux (cf. consid. 4 ci-dessus); cela se fait généralement sur la base d'études de spécialistes. Le fait d'introduire de nouvelles mesures, justifiées par la protection d'autres intérêts publics, ne rend par conséquent pas nécessaire de nouvelle distinction, celle-ci s'imposant déjà actuellement pour définir les mesures liées à la protection de l'environnement.

La recourante fait encore valoir que les règles usuelles en matière d'expropriation ne sont pas traitées. Elle n'apporte aucune précision sur ce grief, n'indique pas à quelles règles elle fait allusion ni les motifs pour lesquels celles-ci auraient dû être prévues dans la disposition litigieuse. Non motivé, cet argument ne sera pas examiné (art. 106 al. 2 LTF, consid. 2.2 ci-dessus).

5.3. La recourante affirme enfin appellatoirement que "le décret implique une restriction au droit de la propriété [et à la liberté économique] dans de nombreux cas où cela n'est pas nécessaire". Elle préjuge ainsi de la manière dont le décret sera appliqué, alors que l'examen du respect des conditions à la restriction du droit de propriété devra justement intervenir (et cas échéant être contrôlé par la voie judiciaire) lors du processus décisionnel, par rapport au cas particulier. A l'inverse, elle ne démontre pas, ni même n'allègue, que la restriction au droit de propriété serait toujours, dans tous les cas, incompatible avec les conditions de l'art. 36 Cst. Le grief est ainsi mal fondé.

6.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais de son auteur, qui succombe (art. 66 a. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante, au Conseil d'Etat du canton du

Valais et au Grand Conseil du canton du Valais.

Lausanne, le 2 juin 2016
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

La Greffière : Sidi-Ali