

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 310/2018

Arrêt du 9 janvier 2019

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Karlen et Fonjallaz.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
A._____, représenté par Me Aba Neeman, avocat,
recourant,

contre

Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Commission cantonale des constructions du canton du Valais, rue des Cèdres 11, 1951 Sion.

Objet
Exécution par substitution,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 25 mai 2018
(A1 17 108).

Faits :

A.

En 1994, A._____ a construit un chalet sur la parcelle 1265 de la commune de Troistorrents. L'aval pour cette construction en dehors de la zone à bâtir, sur les restes d'une vieille grange, lui aurait été donné par oral par le président de la commune. Le 2 avril 2001, l'intéressé a requis et obtenu de la commune l'autorisation écrite de construire une terrasse en bois en annexe au rez-de-chaussée de son chalet. Il a procédé de même, le 4 mars 2004, pour d'autres aménagements, notamment la transformation de la terrasse en dur et l'édification d'un mur. A ces deux occasions, les objets ont été mis à l'enquête publique, sans provoquer d'opposition. Le 7 juillet 2006, A._____ a encore sollicité de la commune l'autorisation de construire, sur la même parcelle, un cabanon en bois abritant un barbecue, un four à pain, un bar et une cave enterrée. La mise à l'enquête publique du projet a suscité deux oppositions. Les opposants ont notamment relevé que les travaux en question étaient importants et qu'en réalité ils avaient déjà été réalisés et avaient manifestement entraîné un défrichement, sur une aire devant être considérée comme forestière.

Informée de ces faits, la Commission cantonale des constructions du canton du Valais (ci-après: CCC) a dépêché sur place un inspecteur, le 4 octobre 2006, et a instruit le dossier.

Par décision du 15 janvier 2009, le Département cantonal des transports, de l'équipement et de l'environnement (DTEE) a ordonné à A._____ de remettre en état les lieux (suppression du chalet et de tous les aménagements extérieurs, remise en état des 1'500 m² de surface forestière concernés par le défrichement illicite), dans un délai fixé au 20 juin 2009, sous la menace d'une exécution par substitution; le département a également astreint le prénommé à une caution de 50'000 fr.

Le Tribunal fédéral a, en dernier lieu, confirmé cette remise en état dans un arrêt du 6 juin 2011 (arrêt 1C 443/2010), tout en reportant le délai d'exécution au 10 novembre 2011.

B.

Le 5 juin 2014, la CCC a reçu A._____ et lui a expliqué que la décision de remise en état des lieux était en force et devait, à ce titre, être exécutée. Le 29 septembre 2014, la commission cantonale lui a accordé un délai d'une année, échéant au 30 septembre 2015, pour s'exécuter, tout en réitérant la menace d'une exécution d'office.

Une séance a été organisée le 4 février 2015 par la commune en présence de A._____, de l'inspecteur de la police des constructions et de l'ingénieur pour la conservation des forêts.

Le 23 mars 2015, A._____ a proposé à la CCC différentes mesures compensatoires susceptibles, selon lui, "d'atténuer la construction de son chalet sur l'environnement". Le 21 mai suivant, la CCC a refusé d'entrer en matière sur les propositions du prénommé dans la mesure où celles-ci étaient loin de correspondre à la remise en état ordonnée. A cette occasion, l'échéance du 30 septembre 2015 lui a également été rappelée.

Le 30 juillet 2015, A._____ a requis de la CCC de reconsidérer sa décision du 16 janvier 2009 en ce sens qu'il soit renoncé à la remise en état/suppression du chalet. Le 3 décembre 2015, la CCC a invité l'intéressé à lui transmettre, avant la fin de l'année 2015, un échéancier des travaux qui seront réalisés. La commission cantonale lui a simultanément signalé qu'elle n'entrait pas en matière sur sa demande de reconsidération. Cette demande a formellement été déclarée irrecevable par décision ultérieure du 28 janvier 2016, communiquée le 25 février 2016. Le même jour, par courrier séparé, la CCC a constaté que rien n'avait été entrepris pour rétablir une situation conforme au droit; elle a prononcé une ultime sommation et imparti à A._____ un nouveau délai au 31 juillet 2016 pour s'exécuter; elle a en outre répété la menace d'une exécution par substitution.

Un inspecteur de la police des constructions s'est rendu sur les lieux, le 22 août 2016, et a rapporté que la remise en état n'avait pas été effectuée ni même n'avait débuté.

C.

Par lettre du 22 septembre 2016, la CCC a indiqué à A._____ avoir constaté qu'en dépit de la sommation du 25 février 2016 rien n'avait été entrepris en vu d'une remise en état; elle lançait par conséquent la procédure d'exécution par substitution.

Le 6 octobre 2016, A._____ a saisi le Conseil d'Etat du canton du Valais requérant l'annulation de la décision d'ouverture de la procédure par substitution; il demandait également que cette procédure soit suspendue jusqu'à droit connu sur l'action en responsabilité introduite contre la commune et/ou jusqu'à ce qu'il ait trouvé une solution de remplacement. Par décision du 3 mai 2017, confirmant que l'acte par lequel la CCC annonçait entreprendre la remise en état par substitution était une décision d'exécution, le Conseil d'Etat a rejeté le recours dont il était saisi dans la mesure de sa recevabilité.

Le 1^{er} juin 2017, A._____ a porté la cause devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal du Valais. Dans son arrêt du 26 mai 2018, sans statuer formellement sur la recevabilité du recours, la cour cantonale a rappelé qu'un pourvoi formé contre les mesures d'exécution ne permettait en principe pas de remettre en cause la décision au fond (ordre de remise en état). Examinant néanmoins les griefs soulevés par l'intéressé, le Tribunal cantonal a pour l'essentiel jugé que l'exécution par substitution ordonnée ne contrevenait ni au principe de la proportionnalité ni à celui de l'égalité de traitement. L'instance précédente a, en conséquence, rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande, principalement et en substance, au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué en ce sens "que la procédure d'exécution par substitution est suspendue jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée par le recourant pour exécuter la remise en état des lieux, mais pour dix ans au moins"; à cet égard, il sollicite également "qu'ordre [soit] donné aux autorités valaisannes de collaborer activement et de bonne foi avec le recourant afin de trouver une solution raisonnable au problème". Subsidiairement, A._____ conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il sollicite enfin l'octroi de l'effet suspensif.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer. Le Conseil d'Etat se rallie aux considérants de l'arrêt attaqué et conclut au rejet du recours. La CCC renonce également à se prononcer sur le recours.

Par écriture du 2 août 2018, le recourant a spontanément fait état d'un précédent en matière de remise en état, dans la commune de Champéry, examiné, en dernière instance, par le Tribunal fédéral (cf. arrêt 1C 273/2017 du 20 juin 2018). En réponse, le Conseil d'Etat a rappelé que le recourant ne pouvait plus, dans le cadre de la présente procédure, s'en prendre à la pertinence de l'ordre de démolition. La CCC partage ce point de vue, aux termes de ses observations du 17 août 2018; elle maintient cependant son opinion selon laquelle son courrier du 22 décembre 2016 ne constituerait pas une décision. Le recourant s'est encore exprimé les 17 septembre et 24 octobre 2018, confirmant implicitement les conclusions de son recours.

Par ordonnance du 17 juillet 2018, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale dans le domaine de la police des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal, il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué qui confirme la décision d'exécution par substitution de la démolition de constructions érigées illicitement sur la parcelle dont il est propriétaire. Il bénéficie donc de la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public étant remplies, il convient d'entrer en matière.

2.

A titre de mesure d'instruction, le recourant requiert l'édition du dossier constitué par les autorités cantonales. Cette requête est satisfaite, l'instance précédente ayant déposé le dossier cantonal complet dans le délai imparti à cette fin (cf. art. 102 al. 2 LTF). Le recourant se réfère ensuite aux pièces déposées ainsi qu'aux "pièces à déposer"; faute d'indication complémentaire et compte tenu de l'art. 99 LTF, qui interdit en substance de présenter des faits nouveaux et des preuves nouvelles, il n'y a pas lieu de s'attarder sur ce point.

3.

Quoi qu'en dise la CCC, son courrier du 22 septembre 2016, par lequel elle a choisi de recourir aux mesures d'exécution, constitue une décision d'exécution (cf. arrêts 1C 622/2015 du 24 février 2016 consid. 4.1.1; 1C 603/2012 du 19 septembre 2013 consid. 4.2).

3.1. Selon la jurisprudence, la possibilité de recourir contre une décision d'exécution s'impose si un acte règle une question nouvelle, non prévue par une décision antérieure, ou s'il contient une nouvelle atteinte à la situation juridique de l'intéressé (cf. ATF 119 Ib 492 consid. 3c/bb p. 498; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n.1150 p. 398 s.; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011, p. 116 i.i). En revanche, si un acte ne fait que reprendre, sans les modifier, des obligations figurant déjà dans une décision antérieure, il n'y a pas d'objet possible à un recours et l'acte en cause doit être qualifié de mesure d'exécution, non sujette à recours (cf. ATF 129 I 410 consid. 1.1 p. 412). Le recours dirigé contre une décision d'exécution ne permet pas de remettre en cause la décision au fond, définitive et exécutoire, sur laquelle elle repose. On ne saurait faire exception à ce principe que si la décision tranchant le fond du litige a été prise en violation d'un droit fondamental inaliénable et imprescriptible du recourant ou lorsqu'elle est nulle de plein droit (ATF 119 Ib 492 consid. 3c/cc p. 499 et les arrêts cités).

A la lumière de cette jurisprudence, il apparaît douteux que la voie du recours au Tribunal cantonal ait été ouverte contre la décision d'exécution du 22 septembre 2016. Le droit cantonal prévoit d'ailleurs qu'un tel recours n'est en principe pas recevable contre les mesures relatives à l'exécution (art. 77 let. c de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 [LPJA; RS/VS 172.6]); il aménage toutefois une exception lorsque est invoquée une violation de l'art. 39 LPJA, qui, au nom du principe de la proportionnalité, interdit à l'autorité d'user de moyens de contrainte plus rigoureux que ne l'exigent les circonstances. L'instance précédente n'a toutefois pas formellement statué sur cette question, entrant en matière et laissant indécise la question de la recevabilité du recours dont elle était saisie. Quant au recourant, il ne prétend pas (cf. art. 106 al. 2 LTF), devant le Tribunal fédéral, que l'exception prévue par l'art. 77 let. c LPJA lui conférerait la possibilité de s'en prendre à la décision initiale de remise en état, par le biais d'un recours dirigé contre la mesure d'exécution. C'est par conséquent à la lumière des principes jurisprudentiels rappelés ci-dessus que les griefs du recourant doivent être analysés.

3.2. Par ailleurs, compte tenu de la nature de ces griefs, il convient, à ce stade, de rappeler que le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF); il n'examine cependant la violation de droits fondamentaux, ainsi que celle de dispositions de droit cantonal, que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant (cf. art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (ATF 142 III 364 consid. 2.4 p. 368; 141 I 36 consid. 1.3 p. 41; 135 III 232 consid. 1.2 p. 234). A cela s'ajoute que, sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours devant le Tribunal fédéral ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal ou communal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (cf. ATF 143 I 321 consid. 6.1 p. 324; 134 III 379 consid. 1.2 p. 382 s.).

4.

4.1. A l'appui de son recours, l'intéressé invoque tout d'abord une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). Il fait grief à l'instance précédente d'avoir refusé de l'entendre oralement et de ne pas avoir fait droit à sa requête d'audition de témoins. Il rappelle à cet égard avoir requis que les membres de la CCC et des autorités communales soient auditionnés pour "se faire une idée de leurs pratiques respectives en matière de constructions illicites". Par ailleurs, à suivre le recourant, en retenant qu'il n'y avait pas lieu de l'entendre oralement, au motif qu'il avait eu tout loisir de s'exprimer par écrit, ni de procéder à l'audition de témoins, dont l'identité n'était au demeurant pas précisée, la cour cantonale aurait insuffisamment motivé son refus.

4.1.1. A la lecture de l'ensemble de son mémoire et de ses observations complémentaires, en particulier à la lumière des critiques liées à l'égalité de traitement (art. 8 Cst.; cf. consid. 4.4 ci-dessous), on comprend que le recourant entendait, par le biais de ses réquisitions, démontrer l'existence d'une prétendue pratique permissive des autorités cantonales et communale en matière de constructions illicites. Or, cet aspect relève non pas de l'exécution par substitution, mais porte sur l'ordre initial de remise en état (à titre d'exemple, cf. arrêts 1C 618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 6.1; 1C 265/2012 du 25 mars 2013 consid. 6); or celui-ci ne peut à ce stade plus être débattu. Il s'ensuit que le Tribunal cantonal n'a pas commis de violation de l'art. 29 al. 2 Cst. en refusant d'entendre les membres des autorités précitées, pour autant que leur audition en qualité de témoin fût possible.

4.1.2. Pour le surplus, le recourant ne démontre pas qu'il aurait été arbitraire d'écarter son audition personnelle (sur l'appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299); prétendre qu'une telle mesure eût été nécessaire dans une "cause aussi particulière que celle-ci" est manifestement insuffisant sous l'angle des exigences de motivation des griefs constitutionnels (art. 106 al. 2 LTF). Le recourant n'explique par ailleurs pas non plus en quoi l'art. 19 al. 1 LPJA - qu'il cite sans autre commentaire - commandait à la CCC de l'interpeller une nouvelle fois. Il faut, à ce cet égard, concéder à la cour cantonale que le recourant a été invité, à réitérées reprises, à se prononcer, après la notification de l'ordre de remise en état. Il ressort notamment du dossier, que l'intéressé a été reçu à deux reprises par la CCC (le 5 juin 2014 et le 26 novembre 2015); il a de plus rencontré l'inspecteur de la police des constructions et l'ingénieur de la conservation des forêts, lors d'une séance organisée par la commune le 4 février 2015; de nombreux échanges de correspondances avec la commission cantonale sont en outre intervenus. Dans ces conditions, force est de reconnaître, à l'instar du Tribunal cantonal, que

le recourant est malvenu de formuler de telles critiques, à ce point de la procédure.

Pour les mêmes motifs - à supposer la motivation de l'arrêt attaqué insuffisante (cf. consid. 4.1) -, les juges cantonaux n'avaient pas à justifier plus abondamment le refus de donner suite aux réquisitions du recourant.

4.2. Le recourant se prévaut encore d'une violation du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.). Il reproche au Tribunal cantonal de ne pas s'être déterminé sur le temps qui devait lui être accordé pour procéder à la remise en état. Le recourant affirme qu'il se trouverait à cet égard dans une situation particulière puisqu'il s'agit de son domicile et qu'il lui faudrait ainsi un délai plus important. Cet élément concerne cependant, à nouveau, la décision de base, et ne trouve pas sa place dans la présente procédure. Le recourant feint au demeurant d'ignorer que le délai initial, fixé au 20 juin 2009, a été reporté au 10 novembre 2011 par l'effet de la procédure judiciaire contre l'ordre de remise en état, conduite jusqu'au Tribunal fédéral (cf. arrêt 1C 443/2010 du 6 juin 2011); de nombreux reports de délai lui ont ensuite de surcroît été accordés par l'autorité cantonale, pour finalement aboutir à une ultime échéance, arrêtée au 31 juillet 2016. Dans ces circonstances, les critiques du recourant s'avèrent, indépendamment de leur irrecevabilité, infondées, ce d'autant plus que celui-ci ne conteste pas la teneur du rapport établi par l'inspecteur de la CCC, faisant état de l'absence de toute démarche liée à l'exécution de la remise en état.

4.3. C'est également en vain que le recourant reproche à la cour cantonale d'"évit[e]r soigneusement de discuter du rôle des autorités cantonales et communale". En effet, savoir si, compte tenu de l'attitude des autorités compétentes, le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.) commandait le maintien des constructions illicites, relève aussi de la décision de base; à ce titre, le grief est irrecevable. Le Tribunal fédéral s'est du reste déjà penché sur cette question, lors de l'examen de l'ordre de démolition, confirmant, dans ce contexte, que le recourant ne pouvait tirer aucun parti des assurances qu'il déclarait avoir reçues des autorités (cf. arrêt 1C 443/2010 précité consid. 4.2). On

ne discerne enfin pas en quoi le comportement des autorités l'empêcherait spécifiquement de trouver une "solution honorable et digne" en violation de l'art. 7 Cst., disposition que le recourant se contente de citer, au mépris de l'art. 106 al. 2 LTF.

4.4. Les mêmes considérations valent pour le grief tiré d'une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.). A ce propos, le recourant argue de prétendus précédents qui démontreraient l'attitude conciliante des autorités valaisannes à l'endroit des constructions illicites, dont il n'aurait, pour sa part, pas bénéficié. Cette critique apparaît toutefois tardive; il était en effet loisible à l'intéressé d'exciper d'une pratique constante dans le cadre de la procédure dirigée contre l'ordre de remise en état, ce dont il s'est alors toutefois abstenu (cf. arrêt 1C 443/2010 précité). Il s'ensuit que les éléments factuels qu'il tire de l'arrêt 1C 273/2017 du 20 juin 2018, produit à l'appui de ses observations du 2 août 2018, sont également irrecevables (art. 99 al. 1 et 105 al. 1 LTF); il n'y a dès lors pas non plus lieu d'ordonner la production du dossier cantonal relatif à cette affaire (cf. observations du 2 août 2018). On ne saurait, par ailleurs et dans ces circonstances - contrairement à ce qu'avance encore le recourant en invoquant l'art. 17 al. 1 LPJA (prévoyant la maxime inquisitoire) - reprocher au Tribunal cantonal de n'avoir pas établi d'office la soi-disant pratique des autorités locales ni d'avoir écarté

les réquisitions de preuve du recourant (cf. consid. 4.1). Il est en outre erroné d'affirmer que la présente situation serait inédite: l'exécution par substitution constitue en effet la mesure de contrainte ordinairement employée en matière de remise en état des lieux (cf. arrêts 1C 686/2017 du 31 août 2018; 1C 46/2014 du 18 février 2014; 1C 130/2010 du 3 mars 2010; cf. également art. 38 let. a LPJA), dont les conséquences ont, en l'occurrence, au demeurant été tempérées par les délais successifs vainement accordés au recourant

4.5. Est enfin irrecevable le grief tiré d'une application arbitraire de l'art. 60 de la loi sur les constructions du 15 janvier 2016 (LC; RS/VS 705.1), celui-ci ayant été formulé au-delà du délai de recours, au stade d'observations ultérieures (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3).

5.

Il s'ensuit que, entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté dans la faible mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant, qui succombe (art. 68 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF). La décision d'ouverture de la procédure d'exécution par substitution est partant confirmée, sans octroi d'un nouveau délai.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, au Conseil d'Etat du canton du Valais, à la Commission cantonale des constructions du canton du Valais et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 9 janvier 2019
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Alvarez