

(Décision du Conseil fédéral du 15 mars 2002)

Art. 39 OG. Mangelhafter Vollzug eines Entscheids des Bundesgerichts. Ausschliesslich landwirtschaftliche Nutzung eines Gebäudes.

- Im Rahmen einer Vollzugsbeschwerde beschränkt sich der Bundesrat darauf zu prüfen, ob sich das Dispositiv des Bundesgerichtsentscheids zum Vollzug eignet, und gegebenenfalls, ob dieses korrekt und vollständig vollzogen wurde (E. 2).
- Die erste Instanz hat in ihrem neuen, auf dem Bundesgerichtsentscheid basierenden Entscheid nicht hinreichend konkrete Anweisungen im Sinne der Erwägungen des Bundesgerichts gegeben (E. 5).
- Die Behörde hat mehreren Interventionsgesuchen der Beschwerdeführer keine Folge geleistet. Das Interesse an einem Feststellungsentscheid ist gegeben, wenn der Bürger keine anderen Mittel hat, um seine Rechte zu wahren (E. 6).

Art. 39 OJ. Exécution défectueuse d'un arrêt du Tribunal fédéral. Utilisation d'une construction à des fins agricoles exclusivement.

- Dans le cadre d'un recours en exécution, le Conseil fédéral se limite à vérifier si le dispositif de l'arrêt du Tribunal fédéral est susceptible d'exécution, et en cas affirmatif, s'il a été procédé à son exécution correctement et de manière complète (consid. 2).
- Dans sa décision rendue sur la base d'un arrêt du Tribunal fédéral, l'autorité de première instance n'a pas donné d'ordre suffisamment concret dans le sens des considérants (consid. 5).
- L'autorité n'a pas donné suite à plusieurs demandes d'intervention des recourants. L'intérêt à obtenir une décision en constatation est donné si l'administré n'a pas d'autres moyens de préserver ses droits (consid. 6).

Art. 39 OG. Esecuzione difettosa di una sentenza del Tribunale federale. Utilizzo di una costruzione a fini esclusivamente agricoli.

- Nell'ambito di un ricorso inerente l'esecuzione, il Consiglio federale si limita a verificare se il dispositivo della sentenza del Tribunale federale può essere eseguito e, in caso affermativo, se l'esecuzione è avvenuta correttamente e in modo completo (consid. 2).
- Nella sua decisione resa sulla base di una sentenza del Tribunale federale, l'autorità di prima istanza non ha impartito ordini sufficientemente concreti nel senso dei considerandi (consid. 5).
- L'autorità non ha dato seguito a numerose domande d'intervento dei ricorrenti. Vi è un interesse ad ottenere una decisione d'accertamento se l'amministrato non ha altri mezzi per preservare i suoi diritti (consid. 6).

Résumé des faits:

Le 11 décembre 1981, les B. ont obtenu de la Commission des constructions du canton X l'autorisation de construire une cave et deux guérites agricoles mitoyennes. Suite à plusieurs irrégularités dans la construction et à une utilisation de la bâtisse étrangère à des fins agricoles, un long contentieux a opposé les B. et Me P., propriétaire de la parcelle voisine.

Le 28 novembre 1996, Me P. a obtenu gain de cause devant le Tribunal fédéral, qui a partiellement admis son recours et a annulé l'arrêt attaqué. Il a renvoyé la cause au tribunal cantonal, afin qu'il procède de la façon suivante: «cette juridiction renverra la cause à l'autorité compétente afin que celle-ci donne aux intimés tous les ordres nécessaires, concernant la remise des lieux dans l'état conforme aux plans agréés, l'interdiction de détourner la construction de son affectation agricole et la mention de cette interdiction au registre foncier».

Se basant sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 novembre 1996, le tribunal cantonal a rendu un arrêt le 31 juillet 1997, renvoyant l'affaire à la Commission des constructions pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le 10 octobre 1997, la Commission des constructions a imparti aux B. un délai d'un mois pour procéder à la suppression des ouvrages réalisés illicitement et à la remise en état des lieux conforme au droit, et présenter à la Commission des constructions l'inscription au registre foncier de la mention de droit public garantissant l'affectation agricole de la construction.

Le 9 juin 2000, la Commission des constructions a procédé à une vision locale de la construction des B. et a constaté que l'affectation des lieux répondait à l'autorisation délivrée. Cette constatation de fait a été établie de manière informelle et n'a été notifiée à aucune partie.

Me P. s'est plaint à plusieurs reprises au tribunal cantonal qu'il n'avait reçu aucune communication de la Commission des constructions concernant cette affaire, et que pour l'essentiel l'arrêt du Tribunal fédéral n'était pas exécuté, la bâtisse des B. étant toujours utilisée à des fins d'agrément et de loisir. Le tribunal cantonal a régulièrement transmis la correspondance de Me P. soit au département cantonal des transports, de l'équipement et de l'environnement, soit au Conseil d'Etat, autorité de surveillance de la Commission des constructions.

Le 30 mai 2001, Me P., en son nom et celui de son épouse, a déposé un recours auprès du Conseil fédéral, concluant à l'exécution complète et fidèle de l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 novembre 1996. Me P. expose que pour l'essentiel, les travaux ordonnés par le Tribunal fédéral n'auraient pas été exécutés et que l'affectation à des fins purement agricoles ne serait pas respectée.

Extrait des considérants:

1.1. Aux termes de l'art. 39 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110), les cantons exécutent les arrêts des autorités judiciaires fédérales de la même manière que les jugements passés en force de leurs tribunaux (al. 1). En cas d'exécution défectueuse, il y a recours au Conseil fédéral, qui prend les mesures nécessaires (al. 2).

Cette disposition est une concrétisation du devoir de surveillance imparti au Conseil fédéral par la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Le Conseil fédéral doit veiller à la mise en oeuvre des jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales ainsi qu'au respect du droit fédéral (art. 182 al. 2 et art. 186 al. 4 Cst.). De même, d'après l'art. 187 al. 1 let. d Cst., le Conseil fédéral a la compétence de connaître des recours, dans la mesure où la loi le prévoit. Il est dès lors compétent pour traiter du présent recours.

1.2. De la même manière que pour les recours en cas de déni de justice et de retard injustifié (art. 70 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA], RS 172.021), le recours en exécution de l'art. 39 OJ n'est soumis à aucune condition particulière de forme ni de délai. Il suffit que le recourant fasse valoir une exécution incomplète de l'arrêt du Tribunal fédéral dont il se prévaut.

2.1. Le Conseil fédéral examine la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité (art. 49 PA). Dans le cadre d'un tel recours, il se limite cependant à vérifier si le dispositif de l'arrêt du Tribunal fédéral est susceptible d'exécution, et en cas affirmatif, s'il a été procédé à son exécution (Birchmeier Wilhelm, Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, Zurich 1950, n. 5 et 6 ad art. 39; Poudret/Sandoz, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. I, Berne 1990, p. 339).

2.2. Seules sont susceptibles d'exécution les décisions qui ordonnent une obligation de faire, de ne pas faire ou de s'abstenir, et cela dans la mesure seulement où la prestation a été ordonnée dans un dispositif apte à l'exécution. En effet, selon la pratique du Conseil fédéral, seul le dispositif d'un arrêt ou d'une décision fédérale peut être mis à exécution au sens de l'art. 39 OJ, à l'exclusion des considérants, exceptés ceux auxquels le dispositif se réfère explicitement (JAAC 53.4; Birchmeier, op. cit., p. 54). L'art. 39 OJ n'est pas applicable aux arrêts ou jugements condamnant au paiement d'une somme d'argent ou à la fourniture de sûretés, qui doivent être exécutés par la voie de la poursuite pour dettes (art. 38 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite [LP], RS 281.1).

2.3. Dans son dispositif, le Tribunal fédéral renvoie la cause au tribunal cantonal pour qu'il procède conformément à son consid. 3, qui lui impartit de renvoyer l'affaire à l'autorité compétente, afin que celle-ci donne les ordres nécessaires aux intimés pour rétablir la situation conforme au droit. Il ne s'agit pas d'un jugement condamnant au paiement d'une somme d'argent, et le Tribunal fédéral se réfère de manière explicite au considérant qui contient les mesures concrètes que doit prendre le canton.

Cet arrêt est dès lors susceptible d'exécution. Il s'agit maintenant de vérifier si le canton a procédé à son exécution correctement et de manière complète.

3.1. Par arrêt rendu le 31 juillet 1997, le tribunal cantonal a renvoyé l'affaire pour nouvelle décision à la Commission des constructions, en tant qu'autorité compétente à qui il incombe de prendre les mesures préconisées par l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 novembre 1996. La Commission des constructions devrait donc «ordonner à [M. et R.] B. de remettre en état les lieux conformément aux plans approuvés le 11 décembre 1981, c'est-à-dire d'exiger des intimés qu'ils modifient la construction litigieuse conformément à ces plans; obliger les intimés B. à n'utiliser la construction litigieuse non à des fins d'agrément et de loisir, mais exclusivement à des fins agricoles; faire mention de cette affectation exclusive par une inscription en bonne et due forme au registre foncier.»

3.2. Par décision du 10 octobre 1997, la Commission des constructions a imparti aux B. un délai d'un mois pour «procéder à la suppression des ouvrages réalisés illicitement et à la remise en état des lieux conforme au droit, c'est-à-dire aux plans portant le sceau d'approbation de la Commission des constructions du 22 décembre 1981 ainsi qu'à l'affectation autorisée; présenter à la Commission des constructions l'inscription au registre foncier de la mention de droit public garantissant l'affectation agricole de la construction.» La Commission des constructions a précisé que des contrôles d'utilisation seraient effectués pour constater l'état de fait et toute infraction sanctionnée.

3.3. Dans leur recours au Conseil fédéral du 30 mai 2001, les recourants se plaignent que les travaux ordonnés par le Tribunal fédéral n'auraient pas été exécutés et que l'affectation à des fins purement agricoles ne serait pas respectée.

4. Dans le présent recours, le Conseil fédéral examine si le canton, en l'occurrence la Commission des constructions, a procédé à l'exécution correcte de l'arrêt du Tribunal fédéral. Il s'agit de vérifier si l'interdiction de détourner la construction de son affectation agricole a été correctement ordonnée (cf. consid. 5) et dans quelle mesure la Commission des constructions a assuré le contrôle de la correcte exécution de la décision suite aux interventions des recourants (cf. consid. 6).

5.1. Dans sa décision du 10 octobre 1997, la Commission des constructions n'a pas repris «l'interdiction de détourner la construction de son affectation agricole» qu'avait ordonnée le Tribunal fédéral. Le Tribunal cantonal avait à son tour ordonné à la Commission des constructions «d'obliger les intimés à n'utiliser la construction litigieuse non à des fins d'agrément et de loisir, mais exclusivement à des fins agricoles». La Commission des constructions s'est contentée d'ordonner l'inscription au registre foncier de la mention garantissant l'affectation agricole de la construction et de préciser que des contrôles d'utilisation seraient effectués pour constater l'état de fait, et toute infraction sanctionnée. Or cela ne constitue pas un ordre suffisamment concret, auquel pourraient être liées des sanctions juridiques au cas où il ne serait pas respecté.

De plus, rien n'indique dans le dossier que des contrôles d'utilisation auraient été effectués par la Commission des constructions, et ce malgré plusieurs demandes d'intervention des recourants.

5.2. L'art. x de la loi cantonale sur les constructions dispose que les organes de police des constructions (ici: la Commission des constructions) prennent, dans le cadre de leur compétence, toutes les mesures nécessaires à l'application des décisions prises sur la base de cette loi. En vertu de l'art. y, celui qui ne se soumet pas à des ordres de police des constructions qui lui ont été adressés est puni par l'autorité compétente d'une amende de 100 à 50'000 francs.

5.3. Les recourants avaient demandé que la décision de la Commission des constructions soit rendue avec commination de l'art. 292 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0), qui dispose que «celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents sera puni des arrêts ou de l'amende». La Commission des constructions n'a cependant pas mentionné l'art. 292 CP dans sa décision, et ce à juste titre, puisque, selon la jurisprudence et la doctrine, l'art. 292 CP ne s'applique que subsidiairement, à défaut de dispositions spéciales du droit fédéral ou cantonal réprimant l'insoumission en tant que telle (ATF 124 IV 64, consid. 4a). En l'espèce, l'art. y de la loi cantonale sur les constructions réprime l'insoumission en tant que telle, ce qui exclut l'applicabilité de l'art.

La Commission des constructions aurait cependant dû ordonner concrètement l'interdiction de détourner la construction de son affectation agricole, et assortir sa décision d'une menace de peine en cas d'insoumission à la décision, en faisant clairement, dans le dispositif, mention de l'art. y de la loi cantonale sur les constructions. Cette mesure aurait constitué un moyen adéquat pour rendre efficace le respect de l'affectation de la bâtisse qui, sans cela, n'est pas exécutable. En omettant de préciser dans sa décision les conséquences d'une éventuelle insoumission, la Commission des constructions a privé les recourants d'un moyen de pression valable et propre à assurer que les B. obtempèrent à l'ordre de la Commission des constructions.

Etant donné qu'aucune interdiction concrète d'utiliser la guérite à des fins d'agrément et de loisir n'a été ordonnée aux B., la décision du Tribunal fédéral n'a pas été exécutée de manière complète.

6.1. Les lettres de Me P., adressées les 6 avril 1998 et 10 mai 2000 au tribunal cantonal et transmises par les soins de ce dernier à la Commission des constructions, contiennent clairement une demande d'intervention de la part des recourants. Ceux-ci estiment que l'arrêt du Tribunal fédéral n'a pas été exécuté correctement et demandent à l'autorité d'intervenir pour faire le nécessaire.

Dans le dossier, il ne figure nulle part que l'autorité aurait réagi à ces demandes. La Commission des constructions n'a entrepris aucun contrôle pour vérifier les allégations des recourants et pour pouvoir, en connaissance de cause, décider d'y donner suite ou non.

6.2. Pourtant, dès le moment où l'administré s'adresse à l'autorité, celle-ci se doit de répondre dans la mesure où le requérant a un intérêt digne de protection à ce qu'une décision soit prise (cf. par analogie art. 25 al. 2 PA). L'intérêt à obtenir une décision en constatation est donné si l'administré n'a pas d'autres moyens de préserver ses droits (Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 167 ss). Le refus de rendre une décision constitue un déni de justice formel (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, Tome I, p. 368).

Sans décision de la part de l'autorité, les P. n'ont aucun moyen de faire contrôler que l'arrêt du Tribunal fédéral, qui leur donnait raison, est bel et bien respecté. En effet, c'est seulement dans le cas où l'autorité statue formellement que les P. pourraient à nouveau déférer la décision devant le tribunal cantonal, dont le jugement serait susceptible d'un recours devant le Tribunal fédéral. L'administré a effectivement le droit d'obtenir une décision qui puisse être déférée à une autorité judiciaire de recours, indépendamment du point de savoir si, sur le fond, il obtiendra gain de cause.

Certes, le procès-verbal de la vision locale du 9 juin 2000, établi par la Commission des constructions le 18 août 2000, revient à constater l'exécution de la décision du 10 octobre 1997. Ce procès-verbal a cependant été établi de manière informelle et n'a été notifié à aucune partie. Pour le recourant, il ne constitue donc pas une décision susceptible de recours.

7. Ainsi, en omettant d'interdire l'utilisation de la construction contrairement à son affectation, puis, de statuer formellement malgré les demandes d'interventions des recourants, la Commission des constructions n'a pas exécuté correctement l'arrêt du Tribunal fédéral.

Dokumente des Bundesrates