

Constructions Bauwesen

ATC (Cour de droit public) du 27 juin 2022 – A1 21 249

Exécution immédiate

- Notion d'exécution d'immédiate et protection juridique en la matière (art. 60 LC ; consid. 2).
- Conditions d'admissibilité d'une telle intervention (consid. 3).

Unmittelbare Vollstreckung

- Begriff der unmittelbaren Vollstreckung und Rechtsschutz in diesem Bereich (Art. 60 BauG; E. 2).
- Bedingungen für die Zulässigkeit einer solchen Intervention (E. 3).

Faits (résumé)

A. Le bâtiment érigé sur la parcelle n° xxx de la commune de A. appartient à X., qui n'habite pas sur place. Le 11 avril 2019, la police communale, qui avait été interpellée le 5 précédent sur le fait que des enfants pénétraient régulièrement à l'intérieur de ce bâtiment, a rapporté que certaines portes et fenêtres pouvaient être facilement ouvertes, que la porte du garage était fermée uniquement par une cale et qu'une fenêtre à l'arrière était complètement ouverte. Sur requête de l'administration communale, un devis a été établi le 30 avril 2019 pour le blocage de la porte du garage, la fermeture de la porte et l'obturation de quatre ouvertures au moyen de panneaux trois plis.

Le 6 mai 2019, le conseil communal de A. a pris connaissance du rapport de police et a décidé la sécurisation immédiate du bâtiment en question, en validant dans ce but le devis susmentionné.

Par lettre recommandée du 20 mai 2019 et courriel du même jour, le conseil juridique de la commune de A. a informé X. des constatations de la police locale et lui a indiqué que, compte tenu de l'état général du bâtiment, il s'agissait d'une « situation de danger imminent et sérieux » qui impliquait une intervention sans procédure préalable, en application de l'art. 60 al. 2 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS 705.1). X. a été informé que les travaux nécessaires étaient

ordonnés à ses frais, que ceux-ci visaient à éviter toute intrusion dans le bâtiment et qu'ils allaient être réalisés le 22 mai 2019.

Le 21 mai 2019, X. s'est opposé à cette intervention.

Le 23 mai 2019, l'administration communale a informé X. que les accès de son bâtiment avaient été sécurisés et que la clé de la nouvelle porte avait été déposée au bureau communal.

C. Par décision du 8 juillet 2019, la commune de A. a mis à la charge de X. un montant de 1265 fr. 55, correspondant à la facture de l'entreprise mandatée pour réaliser les travaux. Elle a réclamé, en sus, un émolument de 500 francs.

X., qui avait recouru sans succès auprès du Conseil d'Etat, a porté sa cause céans.

Considérants (extraits)

2. Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant soutient que la décision communale confirmée par le Conseil d'Etat ne pouvait pas se fonder sur l'art. 60 LC. Il prétend qu'en vertu de cette norme, la commune était tenue de rendre une décision antérieure à l'exécution, décision devant exposer les faits et motifs de l'intervention et expliquer pourquoi il y avait urgence à agir.

2.1 L'art. 58 LC, qui figure sous le titre police des constructions (art. 54 ss LC), traite des atteintes à l'ordre public. Il pose l'interdiction de porter atteinte au paysage, à l'environnement, aux sites bâtis, à la sécurité, à la santé des personnes, aux biens de valeur par des constructions non terminées, mal entretenues, endommagées ou exploitées en violation des prescriptions en vigueur. Selon l'al. 2, quiconque porte une telle atteinte à l'ordre public fait l'objet d'une sommation de l'autorité de police des constructions l'obligeant à remédier à l'atteinte dans un délai convenable. Si le perturbateur est inconnu, la sommation est adressée au propriétaire du bien-fonds duquel émane l'atteinte.

Intitulé « Exécution par substitution », l'art. 60 LC prévoit que l'autorité compétente exécute, par voie de contrainte, les décisions prises sur la base des articles du présent titre, immédiatement exécutoires ou passées

en force, lorsque malgré la commination d'une exécution par substitution, l'obligé ne donne pas suite à ces décisions (al. 1). En cas de danger imminent et sérieux pour des personnes ou des biens importants, l'autorité compétente agit sans procédure préalable (al. 2). 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, valable sans inscription au registre foncier (al. 3).

2.2 L'on parle généralement « d'exécution par substitution immédiate » lorsque l'autorité procède ou fait procéder à la mesure d'exécution sans sommation voire sans que l'obligation ou l'inexécution de l'administré aient fait l'objet d'une décision préalable, hypothèse alors communément désignée sous la notion d'« exécution immédiate » (unmittelbare Ausführung ; ATF 94 I 403 consid. 3, arrêt cité dans le Message relatif à l'ancienne loi du 8 février 1996 sur les constructions [aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss ; BSGC, session de novembre 1996, p. 686], qui prévoyait une norme identique [art. 53 al. 2 aLC] ; en doctrine, cf. p. ex. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^e éd. 2020, n. 1475 et 1476 ; Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle 2014, n. 2227 ss ; Magdalena Ruoss Fierz, *Massnahmen gegen illegales Bauen*, Zurich 1999, p. 225). La décision matérielle, la détermination de la mesure de contrainte et sa mise en œuvre se trouvent alors réunies dans un seul acte (Magdalena Ruoss Fierz, op. cit., p. 225 ; Max Imboden/René A. Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, vol. 1, Bâle 1986, n. 52/B/IV).

L'art. 60 al. 2 LC donne une assise légale à ce procédé (cf. Christine Ackermann Schwenderer, *Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts*, Zurich 2000, p. 152, qui cite l'art. 53 al. 2 aLC), qui peut sinon se fonder sur la clause générale de police (Magdalena Ruoss Fierz, op. cit., p. 226). La théorie de l'exécution immédiate permet de soumettre les frais exposés par la collectivité pour préserver l'ordre public au même régime que celui qui prévaut en cas d'exécution par substitution ordinaire (Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, op. cit., n. 2231).

En pareils cas, la protection juridique n'est conférée qu'après-coup à l'obligé, en principe sous la forme d'une décision constatatoire (Magdalena Ruoss Fierz, op. cit., p. 230). La décision le condamnant à supporter les frais de l'intervention ouvre une procédure lors de laquelle il lui est possible

de faire constater que les conditions d'une exécution anticipée immédiate n'étaient pas remplies (Ruth Herzog/Lorenz Sieber in : Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2^e éd. 2020, n. 13 ad art. 117 VRPG).

2.3 Il résulte de ce qui précède qu'en cas d'exécution immédiate, hypothèse couverte par l'art. 60 al. 2 LC, l'autorité n'est pas tenue de rendre une décision (attaquable) antérieure à l'exécution, comme le prétend le recourant. Le grief correspondant doit en conséquence être rejeté.

3. Dans un deuxième moyen, le recourant conteste que la commune de A. ait pu valablement agir en application de l'art. 60 al. 2 LC dès lors que près de 50 jours s'étaient écoulés entre l'annonce faite à la police par un habitant et la sécurisation du bâtiment. Il n'était pas imaginable que cet édifice ait pu rester sans aucune protection pendant 7 semaines s'il y avait eu réellement un danger. Le recourant répète à cet égard que cela faisait au moins 20 ans que le garage était fermé par une cale et que l'accès aux étages était fermé. Les ouvertures donnaient sur une grange, qui ne représentait aucun danger pour des enfants, et avaient été manifestement forcées, ce qu'il ignorait et qui ne lui avait pas été communiqué. En définitive, il n'était pas admissible que la commune soit intervenue sans lui octroyer la possibilité de remédier aux prétendus défauts constatés.

3.1 L'art. 60 al. 2 LC habilite l'autorité à agir sans procédure préalable « en cas de danger imminent et sérieux pour des personnes ou des biens importants ». Cette norme exige, en d'autres termes, qu'il y ait « péril en la demeure », selon l'expression utilisée dans le Message mentionné plus haut (cf. *supra* consid. 2.2). En tant qu'il prive l'obligé de tout moyen de contrôle préalable, un tel procédé constitue une mesure incisive qu'il convient de ne mettre en œuvre qu'en dernier ressort (Christine Ackermann Schwenderer, op. cit., p. 151 ; Magdalena Ruoss Fierz, op. cit., p. 226 ; Hanspeter Geiser, Rechtsschutz im Verwaltungsvollstreckungsverfahren, St-Gall 1978, p. 89).

L'urgence exigée par la loi est d'abord d'ordre temporel et doit être interprétée strictement (Tobias Jaag in : Kommentar VRG, 3^e éd. 2014, n. 6 ad § 31 ; Magdalena Ruoss Fierz, op. cit., p. 226). Elle est admise dès qu'un bien ou un intérêt juridiquement protégé est soumis à un danger sérieux et pressant qui ne peut être écarté au terme d'une procédure ordinaire (arrêt du Tribunal fédéral 1P.312/2003 du 14 juillet 2003 consid. 4), cas échéant raccourcie, ceci par le biais d'un retrait d'effet suspensif ou de

délais d'exécution réduits (cf. Magdalena Ruoss Fierz, op. cit., p. 221 ; Hanspeter Geiser, op. cit., p. 86). Dans la mesure où le délai d'exécution peut être très bref en cas de nécessité impérieuse, même le délai le plus court envisageable pour l'exécution de l'obligation doit apparaître comme inadapté à l'urgence de la situation (René Wiederkehr/Christian Meyer/Anna Böhme, VwVG Kommentar, Zurich 2022, n. 20 ad art. 41 VwVG ; Thomas Gächter/Philipp Egli in : VwVG. Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2^e éd. 2019, n. 59 ad art. 41 VwVG). Il n'est dès lors possible de renoncer à la sommation et à la menace d'exécution par substitution que lorsque l'accomplissement à temps de l'obligation fixée à l'obligé apparaît compromis dans ces circonstances (*ibidem*). Selon la jurisprudence, il est également possible de recourir à l'exécution immédiate lorsqu'il apparaît d'emblée que l'obligé n'est juridiquement ou actuellement pas en mesure de se conformer à l'injonction de l'autorité dans un délai raisonnable (ATF 105 Ib 343 consid. 4b).

S'agissant du danger, il faut s'attendre avec grande vraisemblance à la survenance d'un dommage sans une intervention immédiate. En outre, ce dommage doit être sérieux (René Wiederkehr/Christian Meyer/Anna Böhme, op. cit., n. 20 ad art. 41 VwVG ; Hanspeter Geiser, op. cit., p. 90). Les cas typiques d'application sont ceux d'une pollution sur un fonds privé pour laquelle des mesures urgentes doivent être prises (Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n.1188) ou d'une maison menaçant de s'écrouler (Magdalena Ruoss Fierz, op. cit., p. 226).

3.2 En l'espèce, il n'y a tout d'abord pas lieu de retenir, comme le prétend le recourant, que les agissements de la commune seraient chicaniers et trahiraient une volonté de lui nuire. Ce reproche relève du pur procès d'intention. Le Tribunal ne voit pas de raison de mettre en doute les préoccupations sécuritaires avancées par la commune. Celles-ci sont, en soi, légitimes et conformes à ses attributions légales (art. 54 al. 1 et 55 LC). Il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de ses tâches de police des constructions, l'autorité doit respecter le cadre procédural tracé par le législateur et explicité plus haut.

Or, dans le cas particulier, la chronologie des événements force à retenir que la commune ne pouvait intervenir sans procédure préalable, en particulier sans sommation. En effet, la situation a été portée à la connaissance de ses organes de police le 5 avril 2019 déjà. Un rapport de police a été dressé le 11 avril. Un devis a été commandé par l'administration communale et établi le 29 avril seulement. La problématique n'a été discutée par

le conseil municipal qu'en séance du 6 mai et les travaux n'ont finalement été réalisés que le 22 mai. Au vu de cet important laps de temps, il n'apparaît pas compréhensible et, sous l'angle des art. 58 al. 2 et 60 LC, pas admissible que la commune se soit abstenue d'informer en temps utile le recourant du problème constaté et de le sommer d'y remédier lui-même, cas échéant dans un court délai, sous peine d'une exécution d'office. Il ne saurait être question, dans ces circonstances, d'une urgence commandant à l'autorité d'agir sans procédure préalable et l'habilitant à mettre l'intéressé devant le fait accompli.

Pour le reste, cette procédure n'est pas la première engagée par la commune contre le recourant. Cette circonstance ne permet cependant pas de considérer qu'une éventuelle injonction de l'autorité visant l'intéressé aurait été vaine. La commune n'a du reste pas cherché à justifier son intervention sous cet angle. L'on peut sur ce point relever que, dans sa lettre du 21 mai 2019, le recourant avait indiqué qu'il se trouvait sur place le week-end précédent l'intervention et qu'il aurait pu être possible d'agir s'il avait été informé de la situation.

Au surplus, la commune n'entreprend pas de démontrer que, compte tenu des informations en sa possession à l'époque, elle pouvait considérer que la situation présentait un « danger imminent et sérieux pour des personnes ou des biens importants ». Certes, il ressort du dossier que le bâtiment en question est inoccupé et que son entretien extérieur, négligé, avait amené la commune à faire poser un filet géotextile. Il est cependant douteux que cette circonstance lui permettait de considérer que le fait de pénétrer dans ledit bâtiment puisse s'apparenter à une entreprise gravement risquée, même pour des enfants laissés sans surveillance. La question souffre toutefois de demeurer indécise puisque le recourant aurait, dans les circonstances mises en évidence plus haut, dû être contacté et requis de remédier à la situation de danger invoquée par la commune.

4.1 En définitive, force est donc de constater que l'intervention de la commune n'a, contrairement à ce qu'a retenu le Conseil d'Etat, pas respecté les réquisits légaux. Le recours doit être en conséquence admis. Ce constat conduit à annuler la décision du Conseil d'Etat et celle du 8 juillet 2019 de la commune imputant les frais d'intervention à X. (art. 80 al. 1 et 60 al. 1 LPJA). Cette dernière décision ne peut, en effet, valablement se fonder sur l'art. 60 al. 3 LC (cf. Zbl 1993 p. 272 consid. 5b et la référence).