

A1 21 249

**ARRÊT DU 27 JUIN 2022**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant ;

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître Dan Bally, avocat, 1001 Lausanne

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS**, 1951 Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE**  
**A** \_\_\_\_\_, autre autorité

(exécution immédiate)

recours de droit administratif contre la décision du 13 octobre 2021

## Faits

**A.** Le bâtiment érigé sur la parcelle n° xxx de la commune de A \_\_\_\_\_, sise dans le vieux village, appartient à X \_\_\_\_\_, qui n'habite pas sur place. A la fin 2017, le conseil municipal a fait procéder à des travaux de sécurisation des façades de ce bâtiment inoccupé (pose d'un filet géotextile), aux frais du prénommé.

**B.** Le 11 avril 2019, la police communale a établi le rapport suivant, accompagné d'un dossier photographique (dossier du CE, p. 3 à 7) :

« Le vendredi 05.04.2019, Mme \_\_\_ m'explique qu'elle a vu entrer des enfants dans la maison X \_\_\_\_\_. Elle s'inquiétait pour la sécurité de ces enfants. Je me suis rendu sur place et j'ai pu constater que certaines portes et fenêtres du bâtiment pouvaient être facilement ouvertes. La porte du garage est fermée uniquement par une cale et une fenêtre à l'arrière du bâtiment est complètement ouverte [...].

Sur place, \_\_\_ propriétaire \_\_\_ voisin, m'informe qu'elle voit régulièrement des enfants entrer dans ce bâtiment. »

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.

En séance du 6 mai 2019, le conseil communal de A \_\_\_\_\_ a pris connaissance du rapport de police du 11 avril 2019 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 expédié le même jour, Maître Nicolas Voide, conseil juridique de la commune, a reproché à X \_\_\_\_\_ de persister à négliger l'entretien de sa parcelle. Il lui a rapporté les 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 communale sans procédure préalable, en application de l'article 60 alinéa 2 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS 700.1). 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.

Par lettre et courriel du 21 mai 2019, X \_\_\_\_\_ s'est opposé à cette intervention qu'il jugeait chicanière. Il s'est étonné de ne pas avoir été contacté plus tôt, en relevant qu'il se trouvait sur place le week-end précédent et qu'il aurait été possible d'intervenir. Il a

en outre contesté que la situation soit dangereuse. Les ouvertures donnaient sur une grange, la porte du garage ne menait qu'au garage et à une cave et l'accès aux étages était fermé.

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.

**D.** Le 15 août 2019, X \_\_\_\_\_ a déféré ce prononcé auprès du Conseil d'Etat. Il a requis cette autorité de constater que les travaux réalisés n'étaient pas justifiés au sens de l'article 60 alinéa 2 LC et qu'aucun frais n'était dû. Il a également conclu à l'annulation, subsidiairement à la réforme de la décision communale dans ce sens. Le recourant a en substance fait valoir que l'intervention communale n'était pas urgente et a contesté la situation de danger alléguée. Il n'y avait aucune raison de faire l'impasse sur la procédure prévue à l'article 60 alinéa 1 LC et un délai aurait dû lui être imparti pour apporter les éventuels correctifs.

Le 12 septembre 2019, la commune a, par le biais de son avocat, proposé le rejet du recours et déposé son dossier, comportant notamment un lot de photographies du bâtiment prises après l'intervention litigieuse. Ce mandataire professionnel a indiqué qu'il représentait depuis 2011 les intérêts de cette collectivité publique « confrontée à l'attitude du recourant ». Il a précisé que le recourant avait été régulièrement débouté dans les procédures antérieures et qu'il l'avait été récemment encore dans le dossier de sécurisation des façades (cf. lettre A de l'arrêt). Il a produit à ce propos une décision du 16 août 2019 de la Chambre civile du Tribunal cantonal déboutant le recourant dans le cadre d'une poursuite dirigée contre lui.

Le 11 novembre 2019, le recourant a persisté à contester toute urgence à intervenir et tout danger imminent et sérieux.

Le 3 décembre 2019, à la demande de l'organe d'instruction du recours, la commune de A \_\_\_\_\_ a versé au dossier les factures liées aux travaux réalisés à la fin 2017, en précisant qu'il s'agissait d'un dossier bien distinct.

Par décision du 13 octobre 2021, communiquée le 15, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a retenu, sur le vu des photographies contenues dans le rapport de police, que les accès aux bâtiments n'étaient pas correctement fermés, voire vétustes. Il a jugé que cette situation constituait un danger pour les enfants, qui pouvaient facilement pénétrer dans le bâtiment vide. L'urgence de la situation résultait de la nécessité de les protéger, ce dont la commune n'avait eu connaissance qu'après le rapport de police du 11 avril 2019. Le dossier montrait que l'administration communale avait sollicité un devis le 30 avril 2019, que le conseil communal avait décidé le 6 mai 2019 de sécuriser le bâtiment et que les travaux avaient été exécutés le 21 mai 2019. Ces courts délais prouvaient l'urgence à sécuriser le bâtiment. Répondant aux critiques correspondantes du recourant, le Conseil d'Etat a relevé que l'article 60 alinéa 2 LC ne prévoyait pas de commination et n'obligeait pas l'autorité à informer le propriétaire avant l'intervention urgente. Partant, il n'était pas déterminant que la décision formelle d'exécution par substitution ait été prise le 8 juillet 2019, soit deux mois après l'intervention. La commune de A \_\_\_\_\_ n'avait pas violé le droit en statuant à la fois sur l'exécution par substitution et sur les frais. Sa décision devait donc être confirmée, étant entendu que le recourant n'avait critiqué ni le choix de l'entrepreneur ni le montant de l'intervention.

**E.** Par mémoire du 15 novembre 2021, X \_\_\_\_\_ a conclu céans à ce qu'il soit constaté que les travaux effectués par la commune de A \_\_\_\_\_ ne sont pas justifiés au sens de l'article 60 alinéa 2 LC et qu'aucun frais n'est dû. Il requiert l'annulation, subsidiairement la réforme des décisions des autorités précédentes dans le sens de ce constat, le tout sous suite de frais et dépens. A l'appui de ces conclusions, le recourant conteste qu'il y ait eu urgence à agir et soutient qu'il ne se justifiait pas de procéder sans même lui donner la possibilité de remédier à la situation prétendument dangereuse. Il soutient que la commune et la police étaient, en toute hypothèse, tenues de l'informer immédiatement de la situation. Enfin, il prétend que la décision confirmée sur recours ne pouvait se fonder sur l'article 60 LC, la décision visée par cette norme ne pouvant que précéder les travaux.

La commune de A \_\_\_\_\_ (16 décembre 2021) et le Conseil d'Etat (22 décembre 2021) ont proposé de rejeter le recours.

L'instruction s'est close le 6 janvier 2022 par la communication de ces écritures au recourant, celui-ci n'ayant pas usé de la faculté d'émettre des remarques complémentaires.

### Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 [LPJA ; RS/VS 172.6]).

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'article 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'article 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'alinéa 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'article 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<sup>e</sup> éd. 2020, n<sup>os</sup> 1475 et 1476 ; Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle 2014, n<sup>os</sup> 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 réunis dans un seul acte (Magdalena Ruoss Fierz, *op. cit.*, p. 225 ; Max Imboden/René A. Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, vol. 1, Bâle 1986, n<sup>o</sup> 52/B/IV).

L'article 60 alinéa 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'article 53 alinéa 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<sup>o</sup> 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<sup>e</sup> éd. 2020, n<sup>o</sup> 13 *ad* art. 117 VRPG).

**2.3** Il résulte de ce qui précède qu'en cas d'exécution immédiate, hypothèse couverte par l'article 60 alinéa 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'article 60 alinéa 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 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'article 60 alinéa 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 (*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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 (*ididem*). 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<sup>e</sup> 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 articles 58 alinéa 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'article 60 alinéa 3 LC (cf. Zbl 1993 p. 272 consid. 5b et la référence). Cette issue du litige s'impose sans qu'il soit nécessaire d'inspecter les lieux, comme le propose le recourant à titre de moyen de preuve (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

**4.2** L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA). Ayant gain de cause et ayant pris une conclusion dans ce sens, le recourant a droit à des dépens pour les deux instances de recours, à charge de la commune de A \_\_\_\_\_, qui succombe et qui ne peut en réclamer pour elle-même (art. 91 al. 1 LPJA). Cette indemnité est fixée, en l'absence de décompte, à 1900 fr. (débours et TVA compris) sur le vu de l'activité déployée par l'avocat du recourant, qui a consisté principalement en la rédaction de deux brefs mémoires de recours et d'une écriture complémentaire (art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives du 11 février 2009 [LTar ; RS/VS 173.8]).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est admis. En conséquence, la décision du Conseil d'Etat du 13 octobre 2021 et celle du 8 juillet 2019 de la commune de A \_\_\_\_\_ sont annulées.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. La commune de A \_\_\_\_\_ versera 1900 fr. de dépens au recourant.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Dan Bally, avocat à Lausanne, pour le recourant, à Maître Nicolas Voide, avocat à Martigny, pour la commune de A \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 27 juin 2022