

Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTE)

Ateliers-débats n°2

Droit public des constructions

27 mars 2025



Droit public des constructions – AVST

Introduction

Objectifs de la soirée

- Les participants connaissent
 - les grands principes s'appliquant aux procédures de droit des constructions,
 - les principes régissant l'assujettissement à autorisation de construire,
 - le déroulement général d'une procédure d'autorisation de construire,
 - le contenu d'une décision d'autorisation de construire,
 - les distinctions principales en zone ou hors zone à bâtir,
 - le déroulement général d'une procédure de police des constructions.
- Les participants sont sensibilisés aux grandes lignes des modifications apportées par la révision totale de la LC du 13.02.2025
- Les participants connaissent le déroulement de principe d'une pesée des intérêts conforme au droit
- Les participants connaissent l'existence des ouvrages d'accumulation et le rôle des communes à cet égard



Droit public des constructions – AVST

Plan

1. Introduction

- La structure de l'État
- La hiérarchie des normes
- La décision vs les actes matériels
- Quelques grands principes de procédure et activité administratives découlant du droit fédéral

2. Droit public des constructions

3. La pesée des intérêts

4. Les ouvrages d'accumulation

5. Questions



Droit public des constructions – AVST

Introduction

La structure de l'État

- Etat fédéral: Confédération $\leftrightarrow$ Cantons
- Trois pouvoirs fédéraux $\rightarrow$ Conseil fédéral, Assemblée fédérale, Tribunaux fédéraux
- Trois pouvoirs cantonaux $\rightarrow$ Conseil d'Etat, Grand Conseil, Tribunaux
- Les cantons sont souverains, mais:
 - la souveraineté est limitée par la Constitution fédérale,
 - Ils exercent les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération et uniquement ceux-ci.

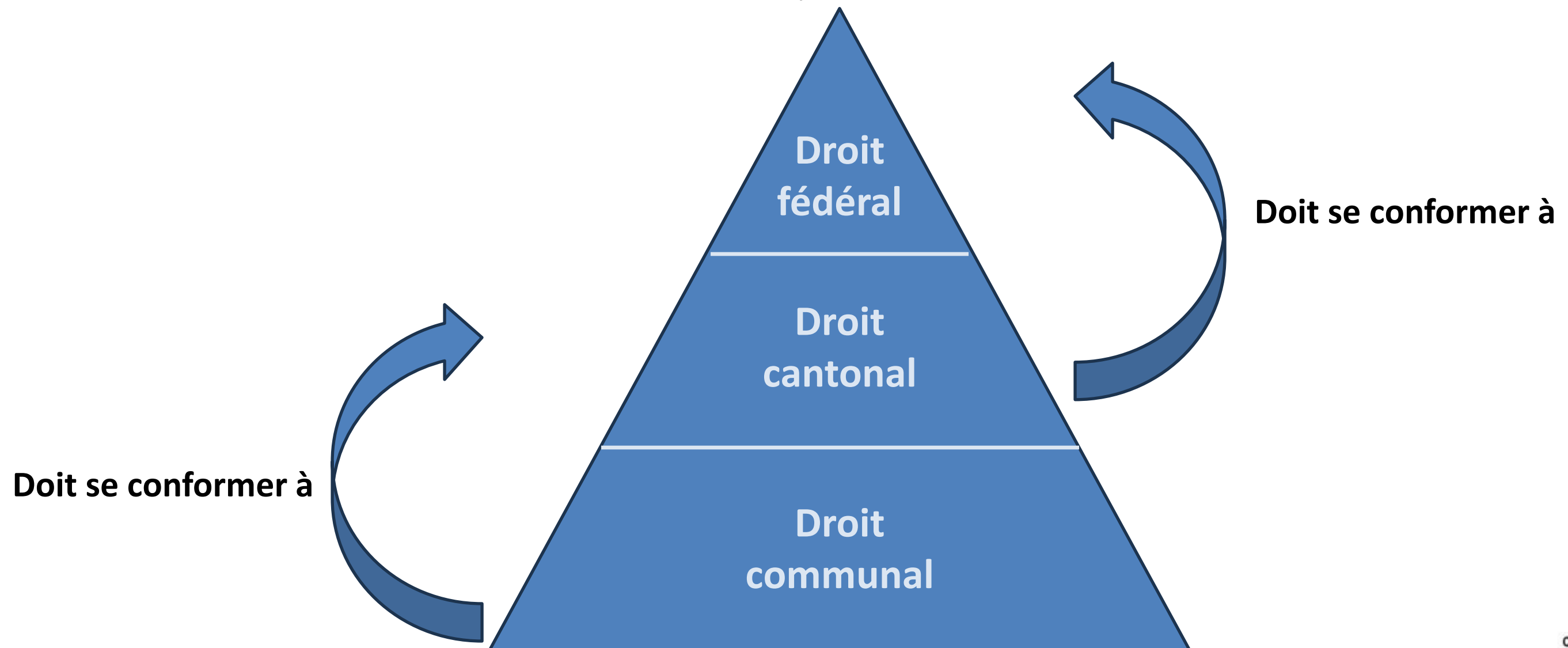


Droit public des constructions – AVST

Introduction

La hiérarchie des normes

- Hiérarchie des normes:
La Confédération exerce des compétences propres qui lui sont déléguées par les cantons
Force dérogatoire du droit fédéral: *Bundesrecht bricht kantonales recht*
De la même manière, le droit communal doit respecter le droit cantonal



Droit public des constructions – AVST

Introduction

Actes matériels, décision et qualité pour intervenir

- Décision → transpose le général et abstrait (la loi) à la situation individuelle et concrète
Acte souverain et unilatéral par lequel l'autorité compétente en droit administratif fixe une situation juridique.
La décision est sujette à recours.
- Acte matériel → autres actes de l'administration qui ne revêtent pas un caractère de décision.
L'acte matériel n'est pas sujet à recours.



Droit public des constructions – AVST

Introduction

Quelques grands principes (1/3)

- Principe de légalité:
 - Le droit est la base et la limite de l'activité de l'État
 - L'administré peut agir pour autant que l'ordre juridique ne le lui interdit pas
 - L'administration ne peut pas agir tant que l'ordre juridique ne le lui permet pas
- Principe d'égalité de traitement: deux situations identiques doivent être traitées de façon identiques



Droit public des constructions – AVST

Introduction

Quelques grands principes (2/3)

- Principe de la bonne foi:
 - Assurances claires et sans réserves
 - Autorité compétente ou pouvant paraître compétente
 - Pas de possibilité pour l'administré de se rendre compte de l'erreur
 - L'administré s'est fondé sur le renseignement pour prendre des dispositions qu'il ne peut annuler sans préjudice
 - L'erreur ne doit pas provenir d'un changement législatif ou réglementaire postérieur au renseignement
- Principe de proportionnalité:
 - La mesure doit être apte à atteindre le but souhaité
 - Le but souhaité ne peut pas être atteint par une mesure moins lourde
 - Rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public



Droit public des constructions – AVST

Introduction

Quelques grands principes (3/3)

- Obligation de statuer
- Droit à une composition correcte de l'autorité
- Droit d'être entendu
- Droit d'accès au dossier (y compris obtenir des copies)
- Droit à la notification d'une décision motivée indiquant les voies de recours



Droit public des constructions – AVST

Plan

1. Introduction
2. Droit public des constructions
 - Fondements juridiques
 - Domaines connexes et principe de coordination
 - L'autorisation de construire
 - Autorités et procédure
 - En zone vs hors zone
 - Police des constructions
3. La pesée des intérêts
4. Les ouvrages d'accumulation
5. Questions



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

Fondements juridiques

- Loi fédérale du 22.06.1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)
 - Ordonnance fédérale du 28.06.2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)
- Loi fédérale du 20.03.2015 sur les résidences secondaires (LRS)
 - Ordonnance fédérale du 04.12.2015 sur les résidences secondaires (ORSec)
- Loi du 15.12.2016 sur les constructions (LC)
 - Ordonnance du 22.03.2017 sur les constructions (OC)
- Règlements communaux des constructions et des zones (RCCZ)
- **RAPPEL: principe de hiérarchie des normes**
- NOTA BENE: révision totale LC/OC en cours → des formations complémentaires seront mises à disposition
 - Adoption de la LC durant la session du 13 février 2025
 - Calendrier prévisionnel → approbation de l'OC durant la session de juin 2025
 - Calendrier prévisionnel → entrée en vigueur le 01.01.2026



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

L'autorisation de construire (1/3)

- Art. 22 LAT – Autorisation de construire
 1. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.
 2. L'autorisation est délivrée si:
 - a. la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone;
 - b. le terrain est équipé.
 3. Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

- Art. 19 LAT - Équipement
 1. Un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées..
 2. [...]
 3. [...]



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

L'autorisation de construire (2/3)

- Principal moyen de mise en œuvre des plans d'affectation
- Permet d'assurer qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose au projet et que le projet est conforme à l'affectation de la zone
- Droit de l'administré à la délivrance de l'autorisation si le projet est conforme
- L'autorisation ne porte pas sur les aspects de droit privé



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

L'autorisation de construire (3/3)

- ATF 113 Ib 314 consid. 2b
 - Création de la main de l'Homme
 - Aménagement durable
 - Aménagement fixe
 - Incidences sur le territoire (affectation, espace extérieur, équipement, environnement)

- ATF 119 Ib 222 consid. 3a
 - De manière générale, il faut évaluer si, d'après le cours ordinaire des choses, l'aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable.



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

Autorités et procédure (1/3)

- En zone à bâtir → conseil municipal
- Hors zone à bâtir → CCC
- En cas de conflit d'intérêt potentiel de l'autorité communale → CCC
- Les autorités compétentes sont soumises aux obligations usuelles, notamment secret de fonction et récusation
- Le SeCC n'est pas une autorité, mais un organe d'instruction



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

Autorités et procédure (2/3)

- Un processus par étapes
- 1. Réception du dossier
- 2. Examen formel (10 jours dès réception du dossier)
- 3. Examen matériel sommaire (30 jours dès réception du dossier)
- 4. Mise à l'enquête (et, si nécessaire, consultation des organes cantonaux via le SeCC)
- 5. Eventuellement, séances de conciliation entre requérant et opposants
- 6. Décision d'autorisation de construire
- 7. Réception de l'annonce du début des travaux
- 8. Contrôle du respect des charges et conditions imposées avant le début des travaux et du bon déroulement des travaux (art. 46 al 1. b et c OC)
- 9. Réception de l'annonce de fin des travaux
- 10. Contrôle de la conformité de l'ouvrage à l'autorisation de construire et réception des documents et rapports de conformité
- 11. Délivrance du permis d'habiter/d'utiliser



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

Autorités et procédure (3/3)

- La décision d'autorisation de construire
 1. Motivation (justification des conditions, charges et restrictions de droit public ou du refus d'autoriser; prise de position sur les oppositions)
 2. Dispositif
 - Octroi/refus de l'autorisation
 - Conditions et charges liées à l'autorisation et restriction de droit public
 - Réserve éventuelle de l'entrée en force d'autres autorisations
 - Réserve du droit des tiers et du droit de recours
 - Indication des éventuelles réserves de droit privé
 - Sort des oppositions
 - Durée de validité
 - Frais et émoluments
 3. Voies de recours
 - Délai, forme et instance de recours
 - Mention relative au moment auquel le bénéficiaire peut faire usage de l'autorisation
- **NOTA BENE**: les préavis des services devant être obligatoirement consultés ont valeur d'expertise; il est possible de s'en écarter, mais de façon motivée et pour des motifs impérieux.



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

En zone vs hors zone

	En zone à bâtir	Hors zone à bâtir	Zones particulières
Conforme à la zone:	Selon LcAT/LC/OC/RCCZ	Selon art. 16 et 16a LAT	En plus , dispositions particulières (LFo/LcFo; LPN/LcPN; LEaux/LcEaux; etc.)
Non-conforme à la zone:	Art. 23 LAT et 6 LC (dérogation)	Art. 24ss LAT (restrictif)	
Bases légales applicables:	Fédérales, cantonales et communales	Exclusivement fédérales (restrictions supplémentaires possibles)	Fédérales, cantonales et communales

- Rappel: hiérarchie des normes



Droit public des constructions - AVST

Droit public des constructions

Police des constructions

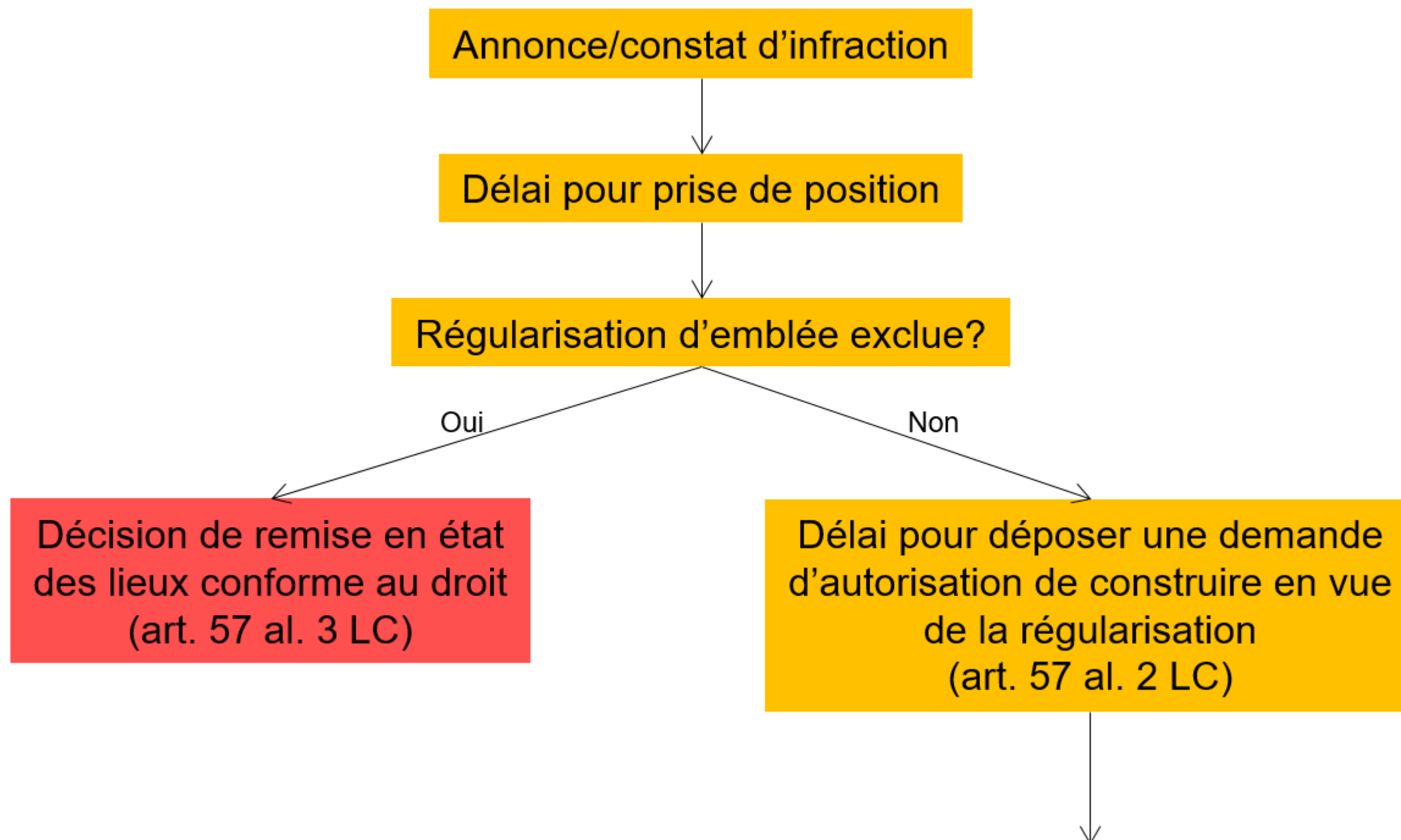
- La police des constructions incombe à l'autorité compétente (art. 54 LC)
- L'autorité:
 - Fait rétablir l'état conforme au droit lorsque des travaux sont illicites ou que des dispositions en matière de construction ou les conditions et charges n'ont pas été respectées
 - Veille à la suppression des troubles causés à l'ordre public et provenant de constructions et installations inachevées, mal entretenues ou contraires aux prescriptions
 - Délivre ou refuser le permis d'habiter ou d'utiliser
 - Dresse le procès-verbal des infractions commises
- Devoir d'annonce: hors zone à bâtir, les employés communaux et agents de l'Etat désignés sont tenus d'informer la CCC des infractions qu'elles constatent



Droit public des constructions - AVST

Droit public des constructions

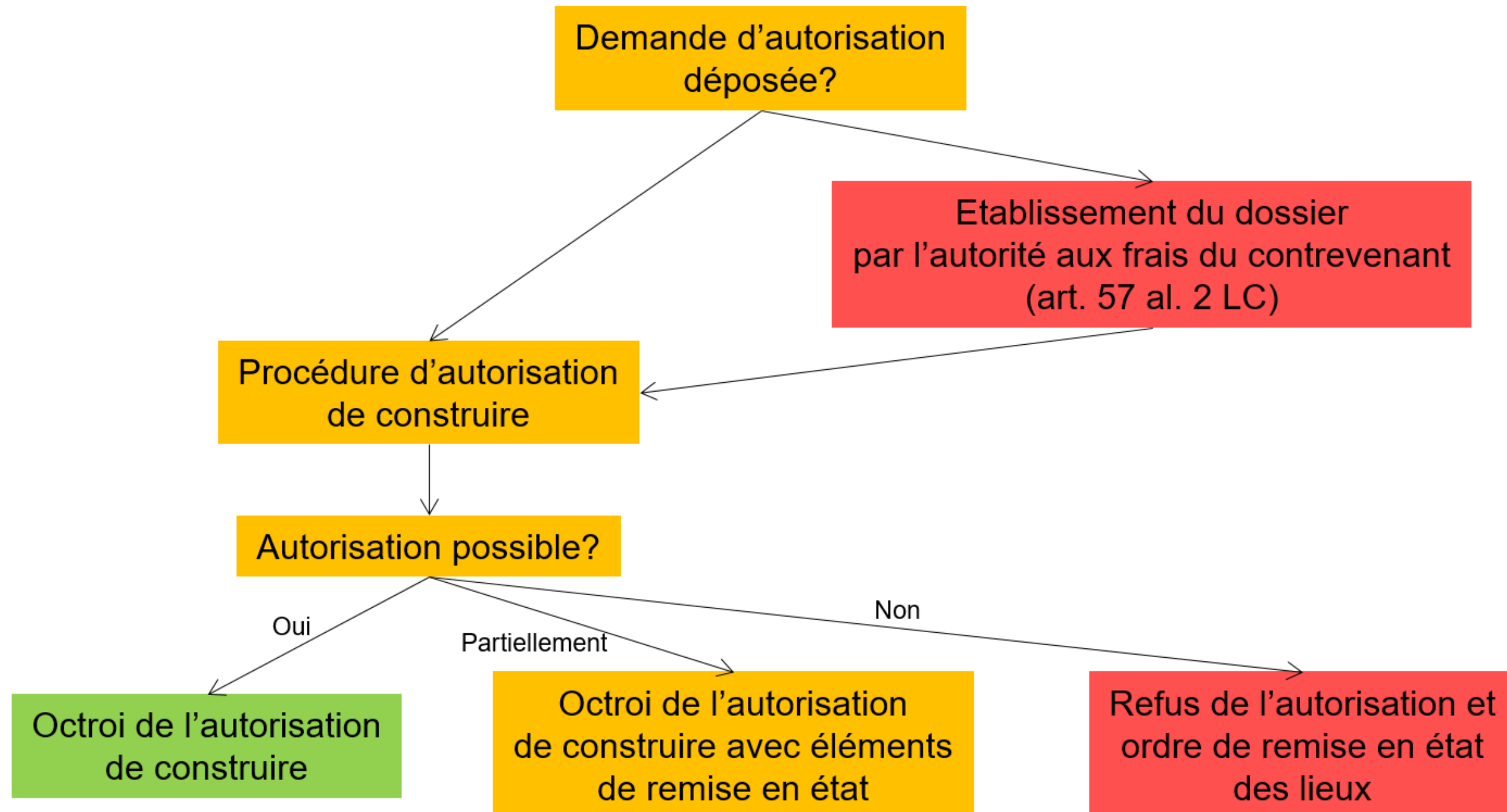
Police des constructions



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

Police des constructions



Droit public des constructions - AVST

Droit public des constructions

Police des constructions

- Remise en état des lieux
 - Destinataires de la décision
 - Toujours: perturbateur par situation (exerce la maîtrise du bien-fonds)
 - Chaque fois qu'il est connu: perturbateur par comportement
 - Contenu de la décision
 - Mesures exactes à prendre
 - Délai d'exécution
 - Menace d'exécution d'office en cas de non-respect
 - Voies de recours



Droit public des constructions - AVST

Droit public des constructions

Police des constructions

- Exécution par substitution
 - En cas de non-respect de la décision
 - Commination préalable nécessaire
 - Sauf danger imminent et sérieux pour des personnes ou des biens importants
 - Aux frais de l'obligé
- La collectivité publique dispose d'une hypothèque légale directe, primant sur tous les autres droits de gage existant sur l'immeuble et valable sans inscription au registre foncier, pour garantir la créance et les intérêts
 - Attention à l'art. 836 al. 2 CC: protection des tiers de bonne foi sans inscription dans les quatre mois à compter de la fin des mesures si le gage dépasse 1'000 francs.



Droit public des constructions - AVST

Droit public des constructions

Police des constructions

- Auteur de la contravention
 - Responsable (notamment le propriétaire, requérant, responsable du projet, maître d'ouvrage, architecte, ingénieur, chef de chantier, entrepreneur)
 - Toute personne qui ne satisfait pas à une obligation que la LC met à sa charge
 - Toute personne qui contrevient de toute autre manière aux dispositions de la LC ou de ses dispositions d'exécution



Droit public des constructions – AVST

Droit public des constructions

Police des constructions

- Amende (art. 61 LC)
 - Peut être prononcée même si la construction ou l'installation est régularisée après-coup
 - De 1'000 à 100'000 francs
 - Cas de peu de gravité: réduction possible
 - Cas grave: de 1'000 à 200'000 francs et confiscation des gains illicites
 - Ex.: réalisation d'un projet malgré le refus de l'autorisation, cupidité, récidive
 - Poursuite des travaux ou de l'utilisation malgré un ordre d'arrêt ou une interdiction d'utiliser: minimum 10'000 francs
 - Non-respect de la remise en état dans le délai imparti: amende. Si un nouveau délai est imparti au lieu d'une exécution par substitution, des amendes plus importantes sont infligées pour chaque nouveau délai imparti.
 - Réserve des dispositions pénales plus sévères d'autres législations
 - Prescription: sept ans
- NOTA BENE: les dispositions légales s'imposent à l'autorité (principe de légalité). Leur violation peut engager la responsabilité pénale des personnes impliquées.



Droit public des constructions – AVST

Révision de la LC/OC – Grandes lignes

Grandes modifications (entre autres)

- Réforme de la CCC → institution 100% externe à l'Etat
- Réforme du SeCC → SeCCC et GIAC (séparation des rôles CCC/communes)
- Codification et extension de la procédure d'annonce
- Réglementation des grands principes applicables aux modifications du terrain naturel
- Adaptation de la réglementation relative aux auteurs de plans
- Obligation de respecter les normes VSS ou un concept de stationnement communal
- Introduction des plans de mobilité
- Mise en place du plan d'affectation cantonal
- Obligation d'entretien des bâtiments mis sous protection par le biais d'instruments d'aménagement du territoire (24d al.2 LAT et 39 OAT)
- Introduction d'un accompagnement des communes préalable à la surveillance



Droit public des constructions – AVST

Plan

1. Introduction
2. Droit public des constructions
3. La pesée des intérêts
 - Généralités
 - Etape 1: l'inventaire
 - Etape 2: l'évaluation
 - Etape 3: l'optimisation
 - L'art. 6 LPN – Objets d'importance nationale dans un inventaire fédéral
4. Les ouvrages d'accumulation
5. Questions



Droit public des constructions – AVST

La pesée des intérêts

Généralités

- Technique d'argumentation; procédé de réflexion standardisé
- Pouvoir d'appréciation
- Un intérêt = un choix de protection du législateur exprimé par une norme
- Pesée d'intérêts: en cas de conflit entre un intérêt public et un intérêt privé ou en cas de conflits entre plusieurs intérêts publics



Droit public des constructions – AVST

La pesée des intérêts

Généralités

- Examen de la norme: ouverte? (appréciation) $\leftrightarrow$ fermée? (obligation)
- Art. 3 OAT – Pesée des intérêts en présence:
 1. Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles:
 - a. déterminent les intérêts concernés;
 - b. apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;
 - c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.
 2. Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.



Droit public des constructions – AVST

La pesée des intérêts

Etape 1: l'inventaire

- Etat des lieux des éléments pouvant influencer sur la décision
- Question de droit et non de faits, mais possible uniquement sur la base d'un état de fait
- Buts et principes de l'aménagement du territoire, intérêts publics extérieurs à l'aménagement du territoire, éventuels intérêts privés
- Intérêts juridiquement, matériellement et temporellement pertinents
- Recherche des règles de conflit → normes de dérogation
- À ce stade, les intérêts sont considérés *a priori* de même valeur



Droit public des constructions – AVST

La pesée des intérêts

Etape 2: l'évaluation

- Pondération des intérêts pour eux-mêmes, et au regard des autres intérêts identifiés
- Rechercher les intentions et directives du législateur (intérêt national ou non, intérêt supérieur ou non, critères d'évaluations, règles de conflit éventuelles, etc.)
- Détermination des effets matériels du projet et ses conséquences territoriales, écologiques, économiques ou sociales
- Art. 8 LAT et 3 al. 1 let. b OAT: le plan directeur cantonal définit le développement spatial souhaité et est donc le point central de l'évaluation des intérêts



Droit public des constructions – AVST

La pesée des intérêts

Etape 3: l'optimisation

- Prise en compte au maximum des intérêts identifiés en ne renonçant qu'à un minimum de leurs effets
- Prise en compte de l'importance identifiée lors de l'évaluation des intérêts
- Choix entre des intérêts hétérogènes, encadré par les principes de légalité, proportionnalité et durabilité
- Anticipation globale des atteintes, y compris sur les potentiels projets futurs
- La perfection n'est pas requise, mais l'objectivité l'est



Droit public des constructions – AVST

La pesée des intérêts

L'art. 6 LPN – Objets d'importance nationale dans un inventaire fédéral

- Objet d'importance nationale inventorié dans un inventaire fédéral
- Atteinte minime → pesée des intérêts simple
- Atteinte sensible → prise en compte des intérêts liés au projet uniquement s'ils sont d'importance nationale et équivalents ou supérieurs aux intérêts de conservation
- Si le projet est autorisé, l'objet inventorié doit être le plus possible ménagé



Droit public des constructions – AVST

Plan

1. Introduction
2. Droit public des constructions
3. La pesée des intérêts
4. Les ouvrages d'accumulation
 - C'est quoi?
 - Les autorités de surveillance
 - Le rôle de l'exploitant
 - La réglementation d'urgence
 - Le rôle de la commune
5. Questions



Droit public des constructions – AVST

Ouvrages d'accumulation

Zinal

Les ouvrages d'accumulation, c'est quoi?

Plan Mayens

Tsougdières



Hospitalet



Jorasse



Totensee



Définition d'un ouvrage d'accumulation selon la loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation (LOA): <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2012/703/fr>

Droit public des constructions – AVST

Ouvrages d'accumulation

Les ouvrages d'accumulation, c'est quoi?



<https://www.evequoz.ch/fr/digue-rhone-aproz-200.html>



<https://www.lenouvelliste.ch/valais/valais-central/sion-district/sion-commune/sion-la-piscine-de-la-blancherie-fete-ses-100-ans-retour-sur-un-siecle-de-baignades-1189640>

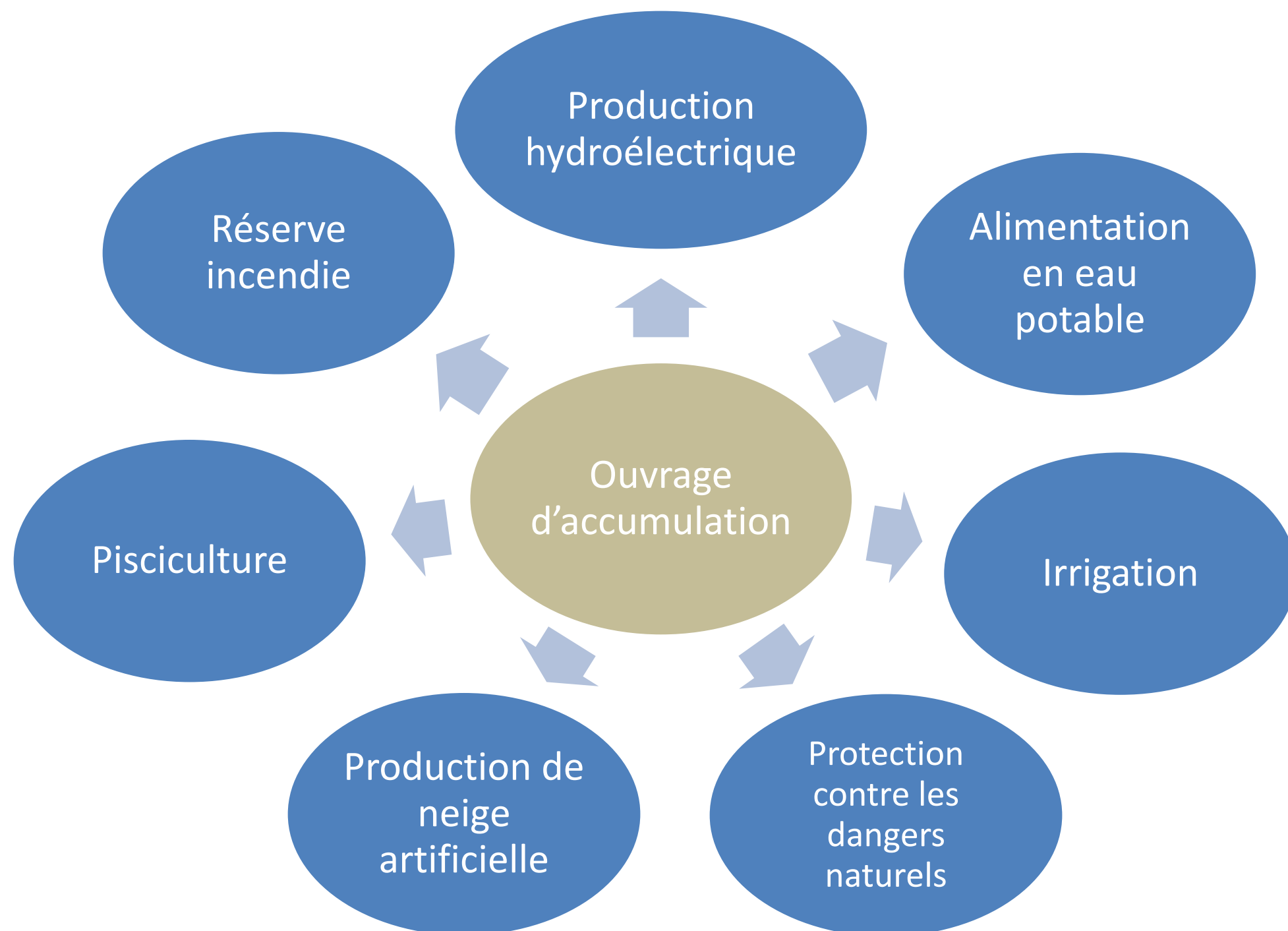


CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Droit public des constructions – AVST

Ouvrages d'accumulation

Les ouvrages d'accumulation, c'est quoi?



Droit public des constructions – AVST

Ouvrages d'accumulation

Les autorités de surveillance

Les ouvrages d'accumulation qui remplissent les critères énoncés à l'art. 2 de la loi sur les ouvrages d'accumulation (LOA) entrent dans le champ d'application de la législation sur les ouvrages d'accumulation.

Ils sont ainsi soumis à la surveillance directe d'une autorité compétente en matière de sécurité, que ce soit :

- une autorité de surveillance cantonale ou
- l'autorité fédérale de surveillance (OFEN).

Canton du Valais

Les instances concernées sont:

- Service des dangers naturels
- Service de l'agriculture
- Service de l'énergie et des forces hydrauliques
- Commission cantonale des constructions

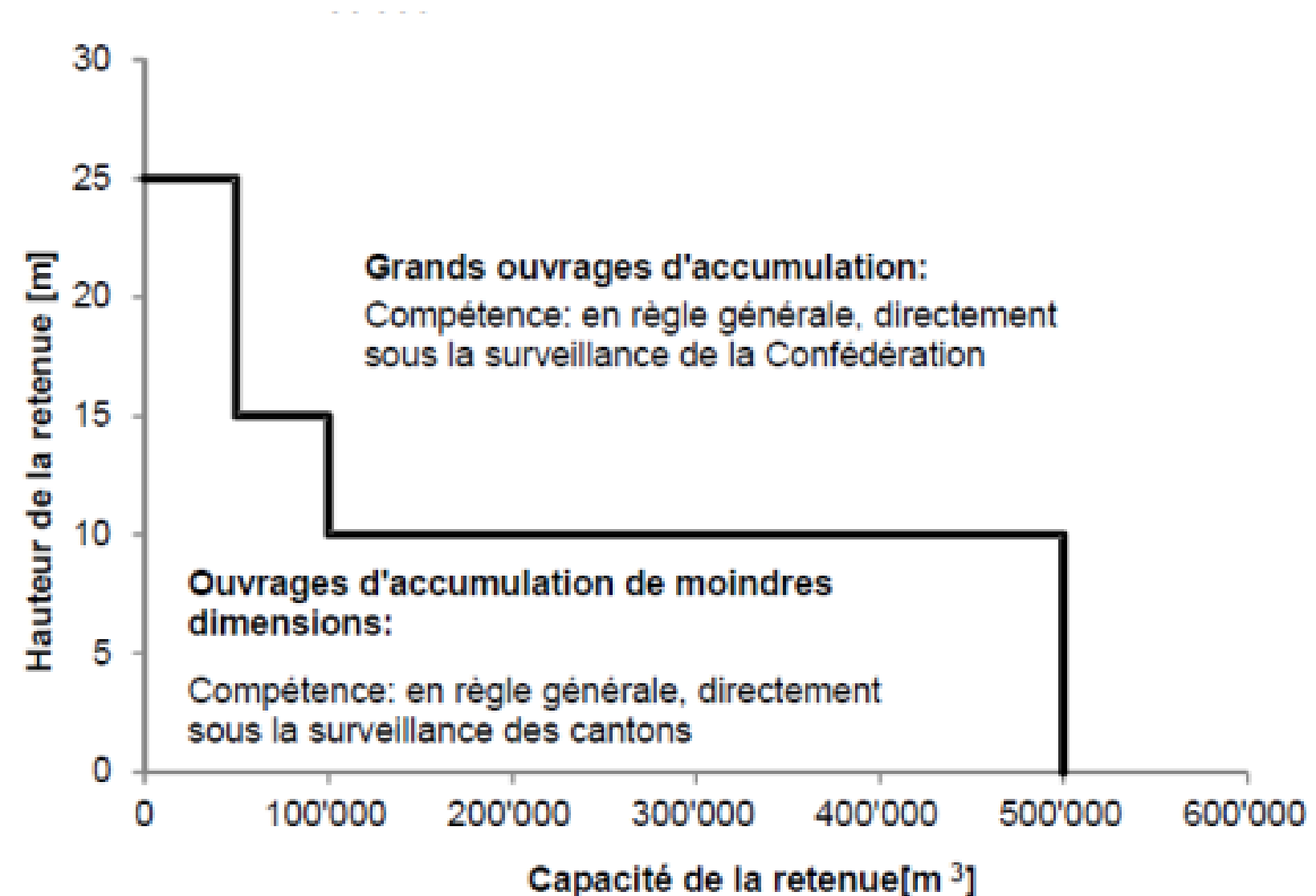


Figure 1 : Grands et plus petits ouvrages d'accumulation conformément à la LOA et leurs compétences



Droit public des constructions – AVST

Ouvrages d'accumulation

Et l'exploitant dans ce contexte?

L'exploitant doit établir un dossier sur l'ouvrage d'accumulation avec une documentation complète et le tenir à jour. Les différents documents doivent être conformes à l'OSOA notamment:

- Plans conformes à l'exécution
- Convention d'utilisation
- Base du projet
- Calcul et rapports sur la statique, l'hydrologie et l'hydraulique
- Expertises géologiques
- Rapport de mise en service
- **Rapports annuels**
- Rapport sur les mesures géodésiques de déformation
- Rapports sur les dysfonctionnements et sur les anomalies d'exploitation
- Règlement de surveillance
- Règlement de manœuvre des vannes
- **Règlement en cas d'urgence**



Droit public des constructions – AVST

Ouvrages d'accumulation

Règlement en cas d'urgence

Les documents suivants doivent en principe être établis pour le règlement en cas d'urgence :

- **Carte d'inondation.** Elle montre l'étendue de la zone d'inondation lors d'une rupture soudaine et totale du barrage à lac plein ainsi que la durée jusqu'à l'arrivée du front de l'onde de submersion. L'exploitant est responsable pour dans tous les cas et sans exception de l'établissement de la carte d'inondation.
- **Dossier d'engagement.** Il contient tous les documents dont l'organisation d'urgence de l'exploitant d'un ouvrage d'accumulation a besoin pour la maîtrise d'un cas d'urgence, avec notamment:
 - Stratégie en cas d'urgence. Elle indique dans quelle situation, quel niveau de danger doit être déclenché par l'exploitant et quelles sont les mesures à prendre.
 - Organisation d'urgence. Document dans lequel la fonction des personnes responsables ainsi que le déroulement de l'alarme sont définis.



Droit public des constructions – AVST

Ouvrages d'accumulation

Et quel est le rôle de la commune ?

La commune doit disposer d'une copie du règlement en cas d'urgence de l'ouvrage et l'intégrer au sein de son Etat-Major de conduite afin d'anticiper les éventuelles catastrophes qui pourraient survenir sur le territoire communal.



Droit public des constructions – AVST

Contacts

Pour des questions juridiques en lien avec le domaine des constructions, vous pouvez adresser votre demande par courriel à jur-lcbaug@admin.vs.ch.

Pour des questions en lien avec le hors-zone à bâtir, vous pouvez adresser votre demande par courriel à secretariat.CCC@admin.vs.ch ou par téléphone au 027 606 37 80.



Droit public des constructions – AVST

Questions





**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

**Département de la mobilité,
du territoire et de l'environnement**

**Service administratif et juridique du
Département de la mobilité, du territoire et
de l'environnement (SAJMTÉ)**

Bâtiment Mutua
Rue des Creusets 5 – CP 670
CH-1950 Sion