

ARRÊT DU 28 JUIN 2023

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Le juge soussigné de la Cour de droit public du Tribunal cantonal statuant en appel sur la base de l'art. 34m de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) en relation avec l'art. 1 al. 1 a contrario et avec les art. 398 ss du code de procédure pénale suisse (CPP ; RS 312.0)

dans la cause

X _____, **A** _____, appelante, représentée par Maître Daniel Perruchoud, avocat, 3966 Chalais

contre

CONSEIL COMMUNAL DE Y _____, **Y** _____, autorité attaquée, représentée par Maître Emmanuel Crettaz, avocat, 3960 Sierre

(contravention au droit des constructions)

appel contre la décision du 30 août 2021

Faits

A. Le 17 juin 2014, le Conseil communal de Y _____ autorisa X _____, propriétaire de la parcelle n° xx1 du cadastre municipal, à démolir une grange occupant cet immeuble en zone constructible et à y bâtir une villa.

Le 1^{er} juin 2015, le responsable du Service municipal de l'édilité prit une photographie, datée de ce jour-là, montrant que la maison ainsi autorisée avait une toiture différente de celle décrite dans les plans du projet approuvé le 17 juin 2014.

Le 12 juin 2015, le Conseil communal ordonna à la constructrice de modifier sa toiture en la conformant à ces plans.

Le 8 novembre 2019, le Conseil d'Etat admit le recours administratif du 8 juillet 2015 de X _____ contre cette décision de police des constructions du 12 juin 2015 qu'il annula en renvoyant l'affaire au Conseil communal afin qu'il accordât un permis de régularisation à la prénommée.

Le 18 août 2020, la Cour de droit public débouta la commune de Y _____ des fins de son recours de droit administratif (A1 19 237) du 12 décembre 2019 contestant ce prononcé du Conseil d'Etat.

B. Le 5 octobre 2020, le Conseil communal enjoignit à X _____ de présenter une requête en vue de l'autorisation après coup de son ouvrage sur le n° xx1.

Le 2 février 2021, le Conseil communal octroya ce permis à X _____ à qui il le communiqua le 4 mars 2021, où il lui fixa un délai de 30 jours pour se déterminer quant à la contravention qu'elle avait commise, en s'écartant de l'autorisation du 17 juin 2014.

Ce délai ne fut pas utilisé.

Le 30 août 2021, le Conseil communal fit notifier à X _____ une amende de 10 000 fr. fondée sur l'art. 61 al. 1 lit. a de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) menaçant d'une amende de 1000 à 100'000 fr. celui qui en tant que responsable (notamment le propriétaire, le requérant, le responsable du projet, le maître d'ouvrage, l'architecte, l'entrepreneur) exécute ou fait exécuter des travaux sans autorisation ; l'amende peut être réduite dans les cas de peu de gravité. L'art. 61 al. 2 LC la plafonne à 200 000 fr.

dans les cas graves, p. ex. si un projet de construction est réalisé malgré un refus d'autorisation, ou si des normes sont violées par cupidité ou s'il y a récidive. Ces amendes ressortissent aux conseils communaux dans les zones à bâtir (art. 2 al. 1 lit. a et 61 al. 1 LC).

C. X _____ appela le 22 septembre 2021 de ce prononcé, en concluant à sa réforme dans le sens d'une condamnation à une amende de 1000 fr., subsidiairement à un renvoi de l'affaire au Conseil communal, et à l'allocation de dépens.

Le 6 octobre 2021, le Conseil communal conclut au rejet de l'appel.

Le 27 octobre 2021, X _____ resta sur sa position et renonça aux débats.

Considérant en droit

1. L'appel est recevable (art. 34m lit. a et b LPJA ; art. 29 al. 1 lit. a, 30, 399 CPP).
2. La prévenue s'est distancée du permis du 17 juin 2014 à une époque où était applicable la loi du 8 février 1996 sur les constructions (aLC), abrogée et remplacée depuis le 1^{er} janvier 2018 par la LC (cf. son art. T1-1 al. 1).

L'art. 54 al. 1 lit. a aLC, que recopie l'art. 61 al. 1 lit. a LC, menaçait d'une amende de 1000 à 100'000 fr. celui qui en tant que responsable (notamment le propriétaire, le requérant, le responsable du projet, le maître d'ouvrage, l'architecte, l'entrepreneur) exécutait ou faisait exécuter des travaux sans autorisation. A l'instar de celui de l'art. 61 LC, l'al. 2 de l'art. 54 aLC haussait le plafond de l'amende à 200 000 fr. dans les cas graves, p. ex. si un projet de construction était réalisé malgré un refus d'autorisation, ou si des prescriptions étaient violées par cupidité ou s'il y avait récidive.

La contravention réprimée à l'al. 1 lit. a de ces dispositions est commise quand un responsable s'écarte des plans approuvés par un permis de bâtir, sans avoir sollicité une décision modifiant celui-ci (cf. art. 51 al. 3 lit. d et 4 lit. c et d aLC ; cf. art. 57 LC).

C'est ici le cas, l'irrégularités constatée le 1^{er} juin 2015 ayant nécessité l'autorisation additionnelle du 2 février 2021 (let. B).

3. A teneur de l'art. 55 aLC, les infractions se prescrivaient par trois ans à compter de l'instant où elles étaient reconnaissables (pour l'autorité ; cf. ACDP A3 15 11 du 22 novembre 2016 cons. 6) ; à partir de ce moment, l'action publique s'éteignait par une prescription relative de trois ans (al. 1), interrompue par tout acte d'instruction (al. 2), expression désignant un acte qui faisait avancer une cause pénale et avait des effets externes, contrairement à de simples opérations internes au fonctionnement d'une autorité, comme une étude du dossier (cf. p. ex. ACDP A3 17 à 20 du 28 décembre 2017 et les citations) ; la prescription absolue était acquise après six ans (al. 3). L'art. 62 LC abolit la prescription relative de trois ans et augmente à sept ans la durée de la prescription maximale que l'art. 55 al. 3 aLC limitait à six ans. Le Message sur le projet de cette loi spécifie que les sept ans prévus à l'art. 62 LC se comptent dès la commission de l'infraction, non dès le moment où l'autorité en a connaissance comme le voulait l'art. 55 al. 1 aLC (BSGC de juin 2016 p. 1425).

L'aLC n'indiquait pas quand cessaient de courir les prescriptions relative et absolue de son art. 55 (al. 2 et 3). La LC se tait sur la fin de prescription de sept ans mentionnée à son al. 2.

Attendu l'art. 71 al. 3 de la loi d'application, datée du 12 mai 2017 (LACP ; RS/VS 311.1), du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311. 0), ce point se résout selon les dispositions générales des art. 1 à 110 CP. L'art. 97 al. 3 CP énonce que la prescription ne court plus si, avant son échéance, un jugement de première instance a été rendu. La jurisprudence assimile à un pareil jugement une décision administrative cantonale ou communale rendue par une autorité ayant plein pouvoir d'examen et à l'issue d'une procédure où le prévenu pouvait accéder au dossier et exercer correctement ses droits de défense (cf. p. ex. ATF 141 IV 309 cons. 1.3 et les citations ; ACDP A3 19 20 du 7 juin 2021 cons. 4). On table à cet égard sur la date de la décision, non sur celle de sa notification, sauf si la décision est communiquée aux parties une fois survenue la décision et avec un retard trop massif pour qu'on le laisse de côté, ce qui est notamment le cas si ce laps de temps est de quelque six mois (cf. p. ex. PK-StGB, 4^e éd., S. Trechsel/M. Schultze, N 11 ad art. 97 citant ATF 6B_685/2008 du 7 janvier 2009 cons. 2.4).

4. La cause reste régie par l'ancien droit, la LC n'étant pas plus favorable à l'appelante (art. 2 al. 2 et 104 CP ; art. 71 al. 1 LACP).

L'opinion contraire du Conseil communal est redressée sans autre conséquence, car elle n'a pas détérioré les droits de la prévenue.

5. Le constat du 1^{er} juin 2015 révélant l'existence de travaux non autorisés dans le bâtiment sur le n° xx1 déclenchait la prescription relative de trois ans de l'art. 55 al. 1 aLC que devaient interrompre des actes d'instruction au sens de son al. 2, de manière à empêcher l'extinction de l'action publique au terme de ce délai.

Le dossier ne garde pas trace d'un acte de ce genre accompli du 1^{er} juin 2015 au 1^{er} juin 2018.

La cause est classée pour ce motif ; l'appelante est libérée de l'amende de 10 000 fr. critiquée (art. 34m lit. f LPJA ; art. 329 al. 1 lit. c, 403 al. 1 lit. c, 408 CPP).

6. L'appel est admis au vu de ce qui précède (art. 34m lit. f ; art. 408 CPP).

7. La commune de Y _____ paiera un émolument de justice de 380 fr., débours inclus ; elle versera 1300 fr. de dépens, débours et TVA compris, à X _____ (art. 424, 428 al. 1, 429 al. 1 lit. a CPP ; art. 1 al. 2 lit. c, 13 et 22 lit. f, 27, 36 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8).

Prononce

1. L'appel est admis. La décision attaquée est réformée. La cause est classée en raison de la prescription de l'action publique contre X _____ qui est libérée de l'amende de 10 000 fr. à laquelle la condamne cette décision.
2. La commune de Y _____ paiera 380 fr. de frais de justice et versera 1300 fr. de dépens à X _____.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Daniel Perruchoud, avocat à Chalais, pour X _____, et à Maître Emmanuel Crettaz, avocat à Sierre, pour le Conseil communal de Y _____.

Sion, le 28 juin 2023.