

*Par arrêt du 30.04.2025 (6B\_138/2025), le Tribunal fédéral a rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, le recours en matière de droit public interjeté par X\_ contre ce jugement*

A3 24 4

## **ARRÊT DU 27 DECEMBRE 2024**

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

Le juge soussigné de la Cour de droit public du Tribunal cantonal statuant en appel au vu 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 \_\_\_\_\_ SA**, appelante représentée par Maître Marine Pralong, 1920 Martigny, avocate

#### **contre**

**CONSEIL COMMUNAL DE Y \_\_\_\_\_**, autorité attaquée

(contravention au droit des constructions)

appel contre la décision du 18 janvier 2024

### Faits

A. Le xx.xx 2017, le Conseil communal de A \_\_\_\_\_, aujourd'hui Y \_\_\_\_\_, mit à l'enquête publique au Bulletin officiel (B. O.) n° xx de ce jour-là (p. xx1) la requête de X \_\_\_\_\_ SA en autorisation de transformer en restaurant une surface commerciale dont elle était locataire dans un bâtiment sur la parcelle n° xxx du cadastre municipal, immeuble classé en zone constructible.

Le 23 juin 2017, la requérante fut invitée à compléter le dossier de cette demande en fournissant divers documents et précisions, avant d'être plusieurs fois relancée à ce sujet.

Le 19 décembre 2017, X \_\_\_\_\_ SA fut avisée qu'une inspection des lieux, menée à la suite d'un incendie affectant en particulier la surface commerciale en cause, avait établi que les travaux évoqués dans sa requête étaient en cours le 15 décembre 2017, qu'ils devaient être immédiatement interrompus, qu'ils pouvaient entraîner une amende, tandis qu'une éventuelle transgression de l'ordre d'arrêt des travaux lui en vaudrait une autre, d'au moins 10'000 francs.

Le 26 avril 2018, une amende de 1000 fr. fut infligée, sous la forme d'un mandat de répression, à X \_\_\_\_\_ SA en raison des faits constatés le 15 décembre 2017. Ayant demandé, le 11 octobre 2018, à pouvoir réaliser son projet avant l'octroi de l'autorisation, elle se vit répondre, le 22 octobre 2018, que cette question ne pourrait être traitée qu'une fois produits plusieurs documents encore manquants.

Une nouvelle enquête publique fut ouverte au B. O. n° xx2 du xx.xx1 2018 (p. xx3) sur la demande de permis de bâtir de X \_\_\_\_\_ SA. Elle suscita, le xx.xx2 2018, une opposition que le Conseil communal admit le 18 décembre 2019 quant à une terrasse, tout en accordant, pour le reste, à la prénommée l'autorisation qu'elle avait requise.

Le 16 janvier 2019, l'opposant recourut au Conseil d'Etat qui, le 16 septembre 2020, fit droit à ses conclusions en annulant l'autorisation délivrée à X \_\_\_\_\_ SA le 18 décembre 2019.

**B.** Le 11 juin 2021, le Service communal des constructions (SC) informa les deux copropriétaires du n° xxx que l'examen d'une demande de patente d'établissement public de X \_\_\_\_\_ SA avait montré qu'elle concernait des locaux servant au commerce de détail. Ils avaient subi, de ce chef, un changement d'affectation nécessitant une autorisation. Celle-ci devait être requise dans les 30 jours et s'étendre à l'aménagement d'une terrasse qui n'avait non plus pas été autorisée. Il en allait de même de la reconstruction, déjà réalisée, d'une annexe incendiée.

Relancés le 11 octobre 2021, les copropriétaires du n° xxx déposèrent cette demande qui fut publiée au B. O. n° xx2 du xx.xx3 2021 (p. xx4 ; reconstruction d'un local commercial et pose d'une enseigne). Ils obtinrent un permis de régularisation envoyé le 11 mars 2022.

**C.** Les 21 mars et 31 mai 2022, X \_\_\_\_\_ SA fut priée de se déterminer sur la contravention aux art. 61 ss de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) qui pouvait résulter de ses travaux de 2021, entrepris sur le n° xxx malgré l'annulation par le Conseil d'Etat de l'autorisation de bâtir communale de 2019 et l'ordre d'arrêt des travaux du 15 décembre 2017.

X \_\_\_\_\_ SA garda le silence.

Le 18 janvier 2024, le Conseil communal la reconnut coupable de contravention aux art. 61 ss LC et la condamna à une amende de 15'000 francs.

**D.** Le 14 février 2024, elle appela de sa condamnation en concluant à son acquittement, subsidiairement à une réduction de son amende à 2000 francs.

Le 3 avril 2024, le Conseil communal conclut à débouter l'appelante qui, le 25 avril 2024, avança des remarques complémentaires et renonça à comparaître à des débats. Elle a conclu à l'allocation de dépens.

### **Considérant en droit**

1. L'appel est recevable (art. 34k al. 3, 34m lit. a LPJA ; art. 399 CPP).
2. L'art. 61 al. 1 lit. a LC menace 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, ne signale pas à l'autorité compétente le début et la fin des travaux, ne respecte pas les conditions et les charges de l'autorisation octroyée, requiert une autorisation sur la base d'indications inexactes, habite, met en location, utilise une construction ou une installation sans avoir obtenu le permis d'habiter ou d'utiliser, ne se soumet pas à des ordres de police des constructions qui lui ont été adressés ; 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. On lit à l'al. 3 qu'une amende de 10'000 fr. au minimum est prononcée à l'encontre de celui qui poursuit les travaux ou continue d'utiliser la construction lorsqu'un ordre d'arrêt ou une interdiction d'utiliser la construction ou l'installation lui ont été signifiés.

Aux termes de l'art. 63 al. 2 LC, « lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, d'une entreprise individuelle ou d'une collectivité sans personnalité juridique ou de quelque autre manière dans l'exercice d'une activité pour un tiers, l'autorité peut la condamner au paiement de l'amende et lui confisquer le gain illicite ». Cette disposition introduit dans le droit pénal cantonal des constructions une capacité délictuelle des entreprises, afin de faciliter la tâche des autorités compétentes en leur évitant d'avoir à poursuivre uniquement les organes de ces entités, comme c'était le cas sous le droit antérieur (cf. Message du Conseil d'Etat à l'appui du projet de la LC, cf. BSGC, session de juin 2016, p. 1429).

Le Conseil communal était compétent pour appliquer ces normes en première instance, les faits reprochés à l'appelante s'étant déroulés en zone à bâtir (art. 2 al. 1, 55 al. 1 lit. c, 61 al. 1 lit. a LC).

**3.** X \_\_\_\_\_ SA ne nie pas que les travaux qu'elle a fait exécuter en 2021 sur le n° xxx n'étaient couverts par aucune autorisation. Mais elle affirme que son administrateur B \_\_\_\_\_, peu familier avec le droit des constructions et ne connaissant pas bien le français, s'en était remis à un architecte que l'appelante avait mandaté et qui avait assuré au prénommé qu'il pouvait lancer lesdits travaux. D'où une erreur sur les faits (art. 13 CP) ou sur l'illicéité (art. 21 CP) justifiant un acquittement (p. 8 ss du mémoire du 14 février 2024 ; p. 5 de la réplique du 25 avril 2024).

**4.** Cet argument table essentiellement sur des courriels échangés des 3 au 10 mai 2021 entre B \_\_\_\_\_ et un employé d'un bureau d'architecture. Il en ressort que celui-ci a

écrit, le 3 mai 2021, à B \_\_\_\_\_ avoir questionné la commune pour savoir si le projet avait été autorisé, sur quoi on lui avait dit qu'une autorisation avait été délivrée le 18 décembre 2019 à X \_\_\_\_\_ SA ; puis l'interlocuteur de B \_\_\_\_\_ lui a indiqué, le 10 mai 2021, que les travaux pouvaient commencer (annexes 3 et 5 du mémoire du 14 février 2024).

Ces pièces n'exculpent pas X \_\_\_\_\_ SA. Le prononcé du Conseil d'Etat du 16 septembre 2021 annulant l'autorisation de bâtir du 18 décembre 2019 a, en effet, été notifié à B \_\_\_\_\_ (p. 9) qui administre cette société anonyme conjointement avec un tiers disposant aussi de la signature collective à deux. On voit donc mal comment le prénommé pouvait croire, à la lecture des courriels susvisés de mai 2021, que cette autorisation était encore valable.

De plus, le dossier contient des courriels et des lettres où B \_\_\_\_\_ s'est exprimé dans un français compréhensible, ce qui dément son assertion d'une connaissance insuffisante de cette langue dont il s'était servi notamment pour solliciter, le 8 février 2019, une remise de l'amende de 1000 fr. décidée contre X \_\_\_\_\_ le 26 avril 2018 en se plaignant que les travaux interrompus sur le n° xxx1 étaient « bloqué(s) par une opposition ». Cette remarque dénote qu'il savait en 2019 que l'autorisation du 18 décembre 2018 était un contestée par un recours. Elle dissuade d'admettre que B \_\_\_\_\_ ignorait, en mai 2021, que ce permis de bâtir ne conférait désormais plus aucun droit parce qu'il avait été annulé entre-temps.

Ses moyens tirés de l'art. 71 al. 1 de la loi d'application (datée du 12 mai 2016) du CP (LACP ; RS/VS 311.1) combiné aux art. 13 (erreur sur les faits) et 21 (erreur sur l'illicéité) de ce code sont inconsistants.

**5.** Les amendes sont à individualiser en fonction de la culpabilité des délinquants, du but qu'ils poursuivaient, de leur situation personnelle et patrimoniale au moment du jugement de l'appel, de leurs antécédents, etc. Cet impératif dérive des art. 47 ss et 106 al. 3 CP (cf. art. 71 al. 1 LACP).

A teneur de l'art. 49 CP (intitulé concours), si en raison de plusieurs actes, l'auteur remplit les conditions de plusieurs peines du même genre, il doit être condamné à la peine de l'infraction la plus grave, augmentée dans une juste proportion, sans que la hausse dépasse la moitié de cette peine.

**6.** Le Conseil communal a implicitement tablé sur cette norme, en fixant l'amende litigieuse à 15'000 fr. parce X \_\_\_\_\_ SA avait contrevenu tant à l'al. 1 lit. a qu'à l'al. 3 de l'art. 61

LC, en réactivant en 2021 les travaux qu'il lui avait enjoint d'interrompre en 2017, sa faute étant d'autant plus marquée qu'elle savait que le Conseil d'Etat avait annulé le 16 septembre 2020 l'autorisation de construire municipale du 18 décembre 2019 relative à ce chantier.

**7.** L'art. 61 al. 3 LC complète l'art. 56 cette loi portant, sous al. 1, que lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation ou contrairement à l'autorisation délivrée, ou lorsque lors de l'exécution d'un projet autorisé des dispositions sont violées, l'autorité compétente ordonne l'arrêt total ou partiel des travaux et le fait observer ; lorsque les circonstances l'exigent, elle peut ordonner l'interdiction d'utiliser les bâtiments et installations illicites. L'al. 2 précise que ces décisions sont immédiatement exécutoires et qu'un recours n'a pas d'effet suspensif.

L'art. 56 LC se range dans le chapitre 4 (art. 54 à 60) de cette loi. Il réglemente diverses institutions de police des constructions allant de l'arrêt des travaux (art. 56) à l'exécution par substitution (art. 60), en passant par la remise en état des lieux et la régularisation (art. 57). L'incrimination de l'art. 61 al. 3 LC doit se comprendre dans ce contexte, ce qui signifie qu'elle vise uniquement des contraventions commises pendant une procédure de police des constructions où ont été rendus un ordre d'arrêt des travaux ou une interdiction d'utiliser une construction ou une installation.

**8.** Ici, les faits se caractérisent par deux procédures de police des constructions.

La première a démarré à l'occasion du chantier de 2017 sur la parcelle n° xxx1 ; elle a inclus l'ordre d'arrêt des travaux du 19 décembre 2017 et a abouti à l'octroi à X \_\_\_\_\_ SA de l'autorisation de bâtir du 18 décembre 2018 que le Conseil d'Etat a annulée le 16 septembre 2020.

La seconde concernait les travaux de 2021 de X \_\_\_\_\_ SA sur le même immeuble en 2021 ; elle a débouché sur le permis de régularisation délivré le 11 mars 2022 aux copropriétaires du n° xxx1, mais n'a comporté aucun ordre d'arrêt des travaux.

Il s'ensuit que X \_\_\_\_\_ SA n'a pas contrevenu à l'art. 61 al. 3 LC lors des faits de 2021 qui sont à l'origine de sa condamnation à l'amende de 15'000 fr. décidée par le Conseil communal qui se trompe quand il argue à ce sujet de l'ordre d'arrêt des travaux du 19 décembre 2017.

**9.** Les art. 34m lit. a et f LPJA interdisent à la juridiction d'appel de réformer une amende au détriment de l'appelant qui l'attaque (cf. p. ex. ACDP A1 23 24 du 16 août 2024 cons. 11 ; ACP A3 17 18 à 20 du 28 décembre 2017 cons. 11). On ne s'attardera donc pas à rechercher si les agissements de 2021 de X \_\_\_\_\_ SA dans cette affaire

vérifiaient les prévisions de l'art. 61 al. 2 LC parce qu'ils avaient consisté à réaliser un projet malgré le refus d'autorisation résultant du prononcé du Conseil d'Etat du 16 septembre 2020.

**10.** Le calcul des 15'000 fr. de l'amende contestée ayant illégalement été influencé par le minimum légal de 10'000 fr. que le législateur a fixé pour les contraventions réprimées à l'art. 61 al. 3 LC (cons. 7 à 9), le montant de cette pénalité doit être ramené à 8000 fr., de façon à mieux correspondre aux standards légaux, en évitant de minimiser les manquements de X \_\_\_\_\_ SA et d'avantager indûment une administrée que sa condamnation antérieure du 26 avril 2018 aurait dû rendre plus attentive à ses obligations de maître de l'ouvrage. Une réduction plus forte équivaldrait à encourager ce type de comportement chez une contrevenante qui a défié l'autorité par des travaux non autorisés aussi voyants que la reconstruction d'une annexe.

**11.** L'appel est partiellement accueilli dans le sens de ce qui précède (art. 34m lit. f ; art. 409 CPP).

**12.** L'émolument de justice (500 fr., débours inclus) est réparti entre X \_\_\_\_\_ SA (250 fr.) et la commune de Y \_\_\_\_\_ (250 fr.) qui lui versera 1300 fr. de dépens (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 partiellement admis ; le prononcé du 18 janvier 2024 du X \_\_\_\_\_ SA est reconnue coupable de contravention à l'art. 61 al. 1 lit. a LC ; elle est condamnée à une amende de 8000 francs.
2. Les frais de justice sont répartis à raison de 250 fr. à payer par X \_\_\_\_\_ SA et de 250 fr. à la charge de la commune de Y \_\_\_\_\_ qui versera 1300 fr. de dépens à X \_\_\_\_\_ SA.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Marine Pralong, avocate à Martigny, pour X \_\_\_\_\_ SA, et au Conseil communal de Y \_\_\_\_\_.

Sion, le 27 décembre 2024.