

ARRÊT DU 16 AOÛT 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 les causes

V _____ SA, appelante représentée par Maître Nathanaëlle Petrig, avocate, 1709 Fribourg, **W _____ SARL, X _____ SARL, Y _____**, appelants ayant élu domicile dans l'étude de Maître Nathanaëlle Petrig

contre

CONSEIL COMMUNAL DE Z _____, autorité attaquée

(contravention au droit des constructions)

appel contre les décisions des 13 juin 2023 et 17 août 2023

Faits

A. Le 24 mars 2023, le Conseil communal de Z _____ annula une autorisation de bâtir qu'il avait accordée le 5 octobre 2018 à A _____ Sàrl, de siège à B _____, et dont V _____ SA était devenue titulaire en acquérant les parcelles n^{os} xxx1, xxx2, xxx3 et xxx4 où devait se réaliser le projet de construction dont il s'agissait. Cette annulation a été décidée parce que, sur la parcelle n° xxx3, une façade et un mur qui, à teneur des plans du projet autorisé le 24 mars 2018, devaient être conservés avaient été démolis en décembre 2023, pendant l'exécution des travaux.

Sous ch. 2.2.6 ss (p. 2), le Conseil communal relevait que le chantier se situait à un endroit répertorié dans le périmètre de l'inventaire du bâti de Z _____ et de C _____. Le Conseil d'Etat avait approuvé le 14 avril 2021 cet inventaire qui attribuait au bâtiment sur le n° xxx3 une note 4+ postulant, selon un Guide destiné aux communes, la conservation du volume existant, de sa structure principale et des composantes d'origine, tout en excluant la démolition.

Dans un second volet de sa décision du 24 mars 2023, le Conseil communal infligea une amende de 5000 fr. à V _____ SA, ainsi qu'à deux personnes morales (X _____ Sàrl et W _____ SA) et à une personne physique (Y _____), auxquelles il imputait d'avoir manqué, dans ce contexte, à leurs obligations d'architecte responsable du chantier (Y _____) et d'ingénieurs civils (X _____ Sàrl ; W _____ SA), faits entraînant l'application des art. 61 et 63 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1). Le Conseil communal ajouta, en p. 9 ss, que les condamnés, qu'il déclarait débiteurs solidaires de l'amende, avaient nui à la collectivité qu'il dirigeait en provoquant « une destruction contraire aux prescriptions du classement à l'inventaire du patrimoine bâti de l'immeuble concerné » (ch. 2.3.2.2).

Le Conseil communal communiqua sa décision du 24 mars 2023 à V _____ SA, à W _____ SA, à X _____ Sàrl, et à Y _____ en leur indiquant la voie du recours au Conseil d'Etat.

B. Le 6 avril 2023, V _____ SA, représentée par Me Nathanaëlle Petrig, saisit cette juridiction d'un recours administratif qui s'en prenait à l'annulation de l'autorisation du 5 octobre 2018 et à l'amende de 5000 francs.

Instruisant cette cause, le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) invita, le 19 avril 2023, le Conseil communal à statuer sur les griefs de V _____ SA contestant

l'amende de 5000 fr., aspect du procès que cette autorité municipale devait traiter comme une réclamation contre ladite amende, décidée sous la forme d'un mandat de répression.

Le 25 avril 2023, Y _____, W _____ SA et X _____ Sàrl formèrent contre leurs condamnations des réclamations que le Conseil communal rejeta le 13 juin 2023, avant de s'opposer, à la p. 7 de ses observations du 20 juin 2023 sur le recours administratif du 6 avril 2023 de V _____ SA, à l'opinion du SAIC assimilant à une réclamation les critiques avancées dans ce mémoire à propos de son amende. Il expliqua là-dessus que la recourante, assistée par une avocate, devait savoir qu'une pénalité amende était à critiquer dans une réclamation, non dans un recours.

C. Le 14 juillet 2023, Y _____, W _____ SA et X _____ Sàrl appelèrent des prononcés municipaux du 13 juin 2023 rejetant leurs réclamations du 25 avril 2023, tandis que V _____ SA interjeta appel, à la fois contre le prononcé sur la réclamation de W _____ SA et contre le refus du Conseil communal, ressortant du passage susvisé des observations du 20 juin 2023 de ce dernier, de convertir en une réclamation la section du recours administratif du 6 avril 2023 discutant l'amende de 5000 fr., puis de rendre une décision sur cette réclamation.

Le 19 juillet 2023, le Conseil communal indiqua au SAIC qu'il acceptait désormais de traiter de cette façon la réclamation contenue dans le recours administratif du 6 avril 2023 de V _____ SA.

Le 24 juillet 2023, Me Petrig spécifia que Y _____, W _____ SA et X _____ Sàrl ne l'avaient pas mandatée, mais « qu'une élection de domicile en (son) étude avait été convenue, afin de simplifier et coordonner les délais et éventuelles déterminations à déposer ».

Le 25 juillet 2023, le Conseil communal fut prié de déposer une réponse séparée pour chacune des parties appelantes dans les instances ouvertes le 14 juillet 2023.

Il le fit le 8 septembre 2023, en concluant à l'irrecevabilité de l'appel du 14 juillet 2023 dans la mesure où il avait été déposé V _____ SA, subsidiairement à son rejet. Le Conseil communal exposa s'être, sur ce point, finalement rangé à l'opinion du SAIC et avoir, le 17 août 2023, rejeté la réclamation contre l'amende de 5000 fr., réclamation formulée dans le recours administratif du 6 avril 2023 de l'appelante. Les autres appelants devaient être déboutés sur le fond, subsidiairement se heurter à une irrecevabilité.

D. Le 6 septembre 2023, V _____ SA appela du prononcé municipal du 17 août 2023.

Le 9 octobre 2023, le Conseil communal se référa à la position qu'il avait avancée le 8 septembre 2023 ; à l'écouter, les conclusions du 6 septembre 2023 de V _____ SA étaient irrecevables, car il incombait à celle-ci d'appeler « dans les délais légaux suite à la décision du 17 août 2023 ».

Considérant en droit

1. Les appels des 14 juillet 2023 et 6 septembre 2023, sont à juger en un seul arrêt (art. 11b et 34m LPJA ; art. 29 al. 1 lit. a CPP).

2. Les appels de Y _____, W _____ SA et X _____ Sàrl ciblent leurs condamnations successivement décidées via des mandats de répression et des prononcés sur réclamation ; ils sont recevables (art. 34k al. 3, 34m lit. a et b LPJA ; art. 399 CPP), nonobstant les objections esquissées à la p. 7 des observations du 8 septembre 2023 du Conseil communal.

Elles reviennent à prétendre que ces appelants ne pouvaient se contenter de s'appuyer sur l'argumentation de V _____ SA et qu'ils auraient dû mieux individualiser la leur en fonction de leurs propres intérêts. L'irrecevabilité des appels de Y _____ et de X _____ Sàrl dériveraient, en outre, du fait qu'ils ont été rédigés sur du papier à tête de W _____ SA.

Or, ces trois prévenus se plaignent d'avoir été solidairement condamnés à une amende de 5000 francs. Ni l'art. 34m LPJA, ni les art. 385 et 399 CPP ne les obligeaient de personnaliser leur argumentation de ce grief. Sous cet angle, leurs appels résistent à la première des fins de non-recevoir résumées ci-dessus. La deuxième est tout aussi infondée, le droit positif ne réglementant pas le papier à employer pour interjeter appel.

3. L'appel du 14 juillet 2024 de V _____ SA visait le prononcé sur réclamation que le Conseil communal avait porté le 13 juin 2023 contre W _____ SA et qui laissait subsister l'amende décidée le 24 mars 2023 également contre cette appelante. V _____ SA qualifiait aussi de décision à censurer le constat de la péremption de son droit de réclamer contre cette amende, constat qu'était, à ses yeux, le refus du Conseil communal de statuer en vertu des art. 34j ss LPJA sur les moyens du recours administratif du 6 avril 2024 niant la légalité de cette amende.

La recevabilité de l'appel d'un administré dépend ordinairement d'une atteinte que la décision attaquée lui occasionne, et de la question de savoir s'il a un intérêt digne de protection à une levée totale ou partielle de cette atteinte (cf. p. ex. BSK - StPO, 3. Aufl., J. Bähler, N 10 ad art. 398). Si cette atteinte disparaît avant le jugement de la cause, l'appel n'est plus recevable, mais est à classer, faute d'un réel intérêt de la partie qui l'a interjeté à obtenir un arrêt sur le fond.

Il en va ainsi de l'appel du 14 juillet 2023 de V _____ SA. Le prononcé municipal du 17 août 2023 a, en effet, accepté de considérer la section de son recours administratif du 6 avril 2024 relative à la légalité de l'amende litigieuse comme une réclamation de la recourante qu'il a rejetée. Dans ces conditions, la recourante ne tirerait aucun avantage d'un arrêt sur un prétendu constat de péremption de son droit de réclamation, ou sur la légalité de sa condamnation du 24 mars 2023, remplacée par celle du 17 août 2023, dont elle a appelé le 6 septembre 2023.

4. L'appel du 6 septembre 2023 de V _____ SA est recevable (art. 34k al. 3, 34m lit. a et b LPJA ; art. 399 CPP).

Le Conseil communal s'est trompé en affirmant, le 9 octobre 2023, que l'appelante avait agi hors des « délais légaux suite à la décision du 17 août 2023 ». Son assertion table sur la prémisse implicite que le mémoire du 6 septembre 2023 aurait dû être déposé dans les dix jours dès la communication du prononcé municipal du 17 août 2023. L'art. 399 al. 1 CPP prévoit certes ce terme pour la formulation de la déclaration d'appel, mais il ne s'applique pas dans le contentieux des contraventions de droit cantonal et communal (art. 1 al. 1 CPP a contrario), où l'art. 34m lit. b LPJA fixe un délai de 30 jours dès la notification du prononcé attaqué (art. 34m lit. b LPJA ; art.38 al. 2 lit. b LACPP).

5. 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.

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, ce qui était le cas sous l'ancien droit (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 aux appelants s'étant déroulés en zone constructible (art. 2 al. 1, 55 al. 1 lit. c, 61 al. 1 lit. a LC).

6. L'art. 63 al. 4 LC renvoie indirectement à l'art. 38 al. 2 lit. b LACPP et l'art. 34i al. 2 LPJA qui commandent de poursuivre et de juger selon les art. 34j ss LPJA les contraventions réprimées aux art. 61 ss LC.

Les art. 34j ss LPJA dissocient une procédure ordinaire où le prévenu doit préalablement être entendu (art. 34l) et une procédure sommaire (art. 34j), celle du mandat de répression où l'autorité omet cette audition, ce qui suppose que la situation de fait soit clairement établie et que l'amende encourue ne dépasse pas 5000 fr. (art. 34j al. 1).

L'art. 34k al. 1 LPJA ouvre au prévenu la voie de la réclamation contre le mandat de répression ; selon l'al. 2, à défaut de réclamation, ou en cas de retrait de celle-ci, le mandat de répression a les effets d'un jugement exécutoire ; l'al. 3 dit que la décision sur réclamation est seule susceptible d'appel. On lit à l'art. 34l LPJA que si les conditions d'application de la procédure sommaire ne sont pas remplies, l'autorité doit procéder conformément aux dispositions générales de cette loi et que la décision prise dans cette procédure ordinaire peut être revue en appel (art. 34l LPJA). Lesdites dispositions générales incluent l'art. 19 LPJA garantissant l'audition du contrevenant avant que l'amende soit décidée (art. 34j al. 1 LPJA a contrario).

7. L'autorité qui inflige une amende sans entendre le prévenu opte pour la procédure sommaire (art. 19 al. 1, 34j al. 1 et 34l LPJA), ce qui implique que l'amende restera à 5000 fr. ou en deçà (art. 34j al. 1 lit. b LPJA).

Ce maximum vaut indirectement pour la décision sur réclamation contre l'amende fixée en procédure sommaire : l'autorité ne peut alors modifier, au détriment de l'administré, un mandat de répression que si cette décision viole le droit ou repose sur une constatation inexacte ou incomplète des faits ; dans cette éventualité, l'amende n'est plus limitée à 5000 fr., mais peut atteindre un taux supérieur, l'autorité devant toutefois en informer l'intéressé et lui accorder le droit de se déterminer là-dessus (art. 34e al. 2, 34k al. 1 et 61 al. 3 LPJA), ce qui ménage au contrevenant la faculté d'éviter une aggravation de son amende en retirant sa réclamation, l'amende fixée par le mandat de répression devenant alors définitive (art. 34f et 34l al. 2 LPJA).

Ce système a pour corollaire que si une amende a été décidée, d'abord en procédure sommaire et ensuite sur réclamation, à un montant égal ou supérieur à 5000 fr. sans que ces règles aient été respectées, elle ne peut être maintenue en appel que jusqu'à concurrence de ce taux (cf. p. ex. ACDP A3 21 2 du 22 février 2022 cons. 9 et les précédents cités).

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

L'illégalité résultant de sa violation est réparable en appel si tous les prévenus ont appelé et si l'on peut repérer assez exactement la part de chacun à la réalisation des éléments constitutifs de l'infraction pour laquelle ils sont jugés, de manière à ventiler entre eux l'amende commune à laquelle ils ont été initialement condamnés (cf. p. ex. ACDP A3 20 24 du 29 août 2022 cons. 8 citant ACDP A3 18 11 du 31 décembre 2019 cons. 9 ; PC CPP, 2^e éd., N 3 ad art. 409).

9. Le caractère de voie de réforme qu'a l'appel (art. 34m lit. d et f LPJA) n'autorise pas ce type de remédiation si la procédure de première instance présente des vices importants qui doivent entraîner le renvoi de la cause pour nouvelle décision (art. 409 al. 2 CPP). Ces vices peuvent être liés à la violation de règles de compétence (BSK-StPO, 3. Aufl., S. Keller, N 1 et les citations).

10. C'est le cas ici, du moment que les appelants sont accusés d'avoir détruit une façade du bâtiment sur le n° xxx3 au mépris de la protection que lui conférait l'inventaire du bâti

de Z _____ et de C _____ approuvé le 14 avril 2021 en Conseil d'Etat (cf. ch. 2.3.2.2 p. 9 de la décision du 24 mars 2023 ; dernières lignes de la p. 1 de la décision du 17 août 2023 ; p. 5 et 6 des observations du 8 septembre 2023 du Conseil communal).

Ce comportement entre dans les prévisions de l'art. 34 al. 1 lit. a de la loi du 13 novembre 1998 sur la protection de la nature, du paysage et des sites (LcPN ; RS/VS 451.1) menaçant d'une amende jusqu'à 20 000 fr. celui qui, intentionnellement ou par négligence, a enfreint une interdiction ou une restriction édictée dans le cadre de la loi ou d'une décision de protection, ce qu'est, une fois approuvé, un inventaire du genre de celui susvisé (cf. art. 13b al. 2 de l'ordonnance du 20 septembre 2000 sur la protection de la nature, du paysage et des sites - OcPN ; RS/VS 451.100).

Cette contravention, distincte de celles réprimées aux art. 61 ss LC, est du ressort du Service de la culture qui peut déléguer cette attribution (art. 34 al. 2 et 6a LcPN).

11. En empiétant sur cette compétence cantonale, le Conseil communal a rendu des décisions irrémédiablement illégales qui doivent être annulées, avec renvoi du dossier à cette autorité, afin qu'elle statue à nouveau sur la réclamation du 6 avril 2023 de V _____ SA et sur celles du 25 avril 2023 de Y _____, W _____ Sàrl et X _____ Sàrl (art. 34m LPJA ; art. 409 al. 1 CPP ; cons. 10).

Attendu les art. 409 al. 2 et 3 CPP et l'art. 34m LPJA, le Conseil communal voudra bien se borner, dans ses futurs prononcés sur lesdites réclamation, à appliquer les art. 61 ss LC, en évitant de retenir à la charge des prévenus des faits autres que ceux dont il les a accusés jusqu'à présent, faute de quoi la procédure consécutive à un renvoi servirait à contourner les art. 34m lit. a et f LPJA prohibant de réformer au détriment de l'appelant la condamnation qu'il attaque (cf. p. ex. ACP A3 17 18 à 20 du 28 décembre 2017 cons. 11). Il veillera, de plus, à respecter les art. 47 et 106 al. 3 CP (cf. art. 71 al. 1 LACP) évoqués au cons. 9.

12. Les appels du 14 juillet 2023 de Y _____, de W _____ Sàrl, de X _____ Sàrl sont accueillis dans le sens de ce qui précède (art. 34m lit. f ; art. 409 CPP).

Une fois l'arrêt en force, le greffe transmettra le dossier au Service de la culture afin qu'il examine l'accusation d'infraction à l'art. 34 al. 1 lit. a LcPN (art. 35 al. 1 LACPP ; cf. art. 302 al. 2 CPP).

13. Les appelants n'étant pas acquittés, ils n'ont pas droit à des dépens (art. 429 al. 1 lit. a CPP a contrario) ; les particularités du procès justifient de ne pas percevoir de frais de

justice (art. 12 et 14 al. 2 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 du 14 juillet 2023 de V _____ SA est classé ; son appel du 6 septembre 2023 et ceux du 14 juillet 2023 de Y _____, de W _____ Sàrl et de X _____ Sàrl sont admis ; les prononcés du Conseil communal de Z _____ sur leurs réclamations contre les amendes du 24 mars 2023 sont annulés ; les causes sont renvoyées à cette autorité qui statuera à nouveau dans le sens du cons. 11.
2. Les frais sont remis ; les dépens sont refusés aux appelants.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Nathanaëlle Petrig, avocate à Fribourg, pour V _____ SA, ainsi que pour Y _____, W _____ Sàrl, X _____ Sàrl, et au Conseil communal de Z _____, au même lieu.

Sion, le 16 août 2024.