

A3 24 24

ARRÊT DU 11 AVRIL 2025

Tribunal cantonal

Cour de droit public

Le juge soussigné de la Cour de droit public du Tribunal cantonal statuant ce jour en appel sur la base des articles 34k al. 3 et 34m LPJA en relation avec l'art. 1 al. 1 *a contrario* et avec les art. 398 ss CPP;

dans la cause

X _____, appelant, représenté par Maître Aba Neeman, 1870 Monthey, avocat,

contre

COMMISSION CANTONALE DES CONSTRUCTIONS, autorité attaquée

(contravention à la LC)

appel contre la décision sur réclamation du 7 novembre 2024

Faits

A. X _____ a obtenu de la Commission cantonale des constructions (CCC), depuis 1988 déjà, plusieurs autorisations de construire en vue de différentes constructions (refuge, restaurant, chambres, annexes, garage, musée, dépôts, cabanons et chapelle) sises sur la parcelle n° 22509 rangée en zone agricole, selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ), adoptés par l'Assemblée primaire de Savièse, le 26 septembre 1996, homologués par le Conseil d'Etat, le 2 juillet 1997 et partiellement révisés depuis lors, au lieudit « A _____ ».

Des contrôles opérés les 16 juillet 2014 et 22 août 2018 dans le cadre de la police des constructions ont révélé que nombre installations (caravanes, couverts, cabanons, dépôts de matériaux) avaient été effectuées sans autorisation de construire. Des ordres de remise en état des lieux ont été rendus et des délais fixés à X _____ (au 7 novembre 2016 et au 30 septembre 2017) pour s'exécuter.

Des travaux ont apparemment débuté en 2018. Sur la base de photographies et d'assurances données par X _____ quant à sa volonté de les mener complètement à bien, la CCC lui a accordé pour les finaliser des délais complémentaires, respectivement au 31 juillet 2017, au 31 juillet 2018 et au 30 septembre 2019.

Un ordre de remise en état des lieux conforme au droit a été notifié à X _____ le 23 août 2018 (ordre expédié le 5 septembre 2018 ; cf. pièce n° 54 du dossier de la CCC). Cet ordre de remise en état contenait notamment (chiffre 3.2) un avertissement selon lequel une amende (cf. art. 61 al. 4 LC) pouvait être infligée à titre de sanction pénale en cas d'inexécution de la remise en état.

B. La CCC n'étant pas en mesure de voir sur les dernières photographies remises le 24 août 2020 par X _____ s'il avait procédé à tous les travaux, elle s'est à nouveau rendue sur les lieux, le 8 septembre 2020. Elle a constaté que l'intéressé ne s'était toujours pas exécuté : des ouvrages non autorisés (caravane, sols et parois d'ouvrages déconstruits et divers matériaux ; cf. description contenue dans le rapport dressé par l'Inspecteur A _____ [pièce n° 77 du dossier de la CCC]) étaient encore en place alors que le sol libéré d'ouvrages démolis n'avait pas été rétabli dans son ancien état naturel.

Le 29 septembre 2020, la CCC a accordé un nouveau délai, cette fois au 30 juin 2021, pour respecter l'ordre de remise en état des lieux conforme au droit notifié le 5 septembre 2018.

C. Par mandat de répression délivré le 29 septembre 2020 également, la CCC a infligé à X _____ une amende de 3000 fr. fondée sur l'article 61 LC.

D. Le 29 juin 2021, X _____ a demandé à la CCC, par la voix de son avocat (Maître Aba Neeman), une nouvelle prolongation du délai (en raison de la fermeture de la route et de la présence de neige autour des bâtiments) pour exécuter les travaux de remise en état. Cette requête a été acceptée le 27 juillet 2021, le délai étant alors reporté au 31 août 2021. La CCC a alors précisé que des photographies représentatives de la réalisation complète des travaux devaient lui être remises à cette échéance et qu'à défaut, des amendes seraient prononcées.

X _____ ne s'étant pas exécuté, la CCC a écrit le 20 juillet 2023 (!) à Maître Neeman pour lui impartir un délai de 10 jours afin de produire les photographies attendues. Le 7 août 2023, cet avocat, arguant du fait que son client était inatteignable en période estivale, a sollicité une prolongation de ce délai de 10 jours. Puis, le 17 août 2023, il a transmis un lot de photographies (cf. pièce 85 du dossier de la CCC) à la CCC. Ces dernières ne permettant pas de procéder à un examen précis des travaux effectués, la CCC s'est rendue, le 29 septembre 2023, à une nouvelle vision locale. Lors de cette inspection, il a été constaté (cf. dossier photographique [pièce 87] et orthophotographie tirée du site vsgis.ch) les manquements suivants – parfaitement identiques à ceux constatés le 8 septembre 2020 : « Les ouvrages 1 à 6 sont toujours en place ; l'emplacement A au droit d'un ouvrage déconstruit est encombré de matériaux bâchés ; l'emplacement B est toujours encombré par une caravane qui n'est apparemment plus utilisée ainsi que de matériaux divers ; l'emplacement C partiellement situé au droit d'un ouvrage déconstruit est encombré de matériaux ; les surfaces D situées aux emplacements d'ouvrages déconstruits sont toujours revêtues de leurs anciens sols ; divers matériaux encombrant le sol ; les façades E des ouvrages déconstruits ne sont pas rétablies au vu des bâches en place ; les superficies F et autres places non rétablies n'ont pas retrouvé leur ancien état naturel ; divers matériaux et machines encombrant le site ».

E. Suite à ces constatations, la CCC a, par mandat de répression délivré le 23 novembre 2023 (cf. p. 91 du dossier de la CCC), infligé à X _____ une amende de 4000 fr. fondée sur l'article 61 LC.

Le même jour, la CCC a expédié à X _____ un ordre de remise en état des lieux conforme au droit lui fixant un ultime délai au 30 septembre 2024 pour s'exécuter.

Le 22 décembre 2023, X _____ a formé une réclamation contre le mandat de répression.

F. Par décision du 30 octobre 2024, expédiée le 7 novembre 2024, la CCC a rejeté la réclamation et confirmé l'amende de 4000 francs. Elle a en outre mis les frais, par 745 fr., à la charge de X _____.

G. Le 9 décembre 2024, X _____ a recouru auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal et a conclu, le tout sous suite de frais et dépens, principalement à l'annulation de la décision de la CCC et à la suppression de l'amende, subsidiairement à la réduction de cette amende à 1000 fr. « ou à dire de justice ».

Dans sa détermination du 19 décembre 2024, à l'appui de laquelle elle a produit son dossier, la CCC a proposé le rejet de l'appel sous suite de frais et dépens.

Par ordonnance du 6 janvier 2025, la Cour a fixé à X _____ un délai pour déposer d'éventuelles remarques complémentaires et faire savoir s'il sollicitait des débats. L'intéressé a répondu sur le fond le 28 février 2025 en ajoutant renoncer à la tenue d'une audience.

Considérant en droit

1. L'appel du 9 décembre 2024, déposé en temps utile et dans les formes requises par la personne condamnée, est recevable (articles 34l et 34m lit. a et b LPJA, 20 al. 3 LOJ et 399 CPP).

2. A titre de preuves (p. 6 de son appel), l'appelant a sollicité son interrogatoire, et l'édition du dossier de la CCC. Ce dossier ayant été produit le 19 décembre 2024, la requête est satisfaite. Quant à l'interrogatoire, l'appelant y a implicitement renoncé le 28 février 2025.

3. Dans un premier grief, l'appelant s'est prévalu « du caractère contraire au droit et disproportionné de la sanction ». Sous le couvert de ce titre, il a énoncé une série de

critiques ayant trait en substance à « l'absence de prise en considération par la CCC des particularités du cas d'espèce et l'ampleur des travaux qui sont demandés », à sa « bonne foi » car « dès le début, il a non seulement indiqué vouloir effectuer la remise en état mais s'est également exécuté de manière concrète », à « deux décisions contradictoires de la CCC démontrant un abus du pouvoir d'appréciation », à son « absence de culpabilité », au « caractère disproportionné du délai accordé dans l'ordre de démolition » et à « la fixation de l'amende ».

3.1 L'article 61 al. 1 LC prévoit qu'est puni par l'autorité compétente d'une amende de 1'000 à 100'000 francs: celui qui en tant que responsable (notamment le propriétaire, le requérant, le responsable du projet, le maître d'ouvrage, l'architecte, l'ingénieur, le chef de chantier, l'entrepreneur) exécute ou fait exécuter des travaux sans autorisation ou avec autorisation non entrée en force, ne signale pas à l'autorité compétente le début et la fin des travaux, ne respecte pas les conditions et charges de l'autorisation octroyée, requiert une autorisation sur la base d'informations inexactes, habite, met en location ou utilise une construction ou 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 (lettre a); celui qui ne satisfait pas à une obligation que la présente loi met à sa charge (lettre b); celui qui contrevient de toute autre manière aux dispositions de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution (lettre c).

Selon l'article 63 LC, les amendes n'excédant pas 5000 francs sont fixées selon la gravité de l'infraction et de la faute; l'autorité compétente n'est pas tenue de considérer d'autres éléments d'appréciation.

L'amende doit également respecter le principe de proportionnalité (RVJ 2024 p. 34 consid. 5.2.4).

3.2.1 En l'occurrence, trois éléments méritent d'emblée d'être relevés :

En premier lieu, l'ordre de remise en état des lieux du 23 novembre 2023, par ailleurs définitif faute de recours de droit administratif, n'est pas l'objet de la présente procédure d'appel pénal administratif. Ce constat scelle le sort de la critique (p. 10 *in fine* de l'appel) portant sur un soi-disant « manque de proportionnalité du délai accordé pour une remise en état ».

Ensuite, comme l'appelant le reconnaît lui-même (cf. p. 9 de l'appel : « Il s'agit de supprimer de nombreux éléments non autorisés »), il n'a toujours pas exécuté l'ensemble des travaux réalisés sans autorisation de construire malgré les délais fixés par la police des constructions. Ce faisant, son comportement tombe incontestablement, sous l'angle objectif, sous l'angle de l'article 61 al. 1 LC.

Enfin - et surtout - l'appelant opère une confusion entre deux procédures distinctes, à savoir celle relative à l'ordre de remise en état des lieux (art. 57 LC), procédure de police des constructions qui ouvre (cet ordre de remise en état étant une décision administrative) la voie du recours de droit administratif (art. 72 ss LPJA), et celle du prononcé d'un mandat de répression (art. 61 ss LC), procédure pénale qui donne lieu à un appel pénal administratif (art. 34h ss LPJA). Cette distinction implique, dans notre cas, que tous les arguments de fond (« absence de prise en considération par la CCC des particularités du cas d'espèce », « ampleur des travaux qui sont demandés par la CCC », bonne foi de l'appelant et « deux décisions contradictoires de la CCC démontrant un abus du pouvoir d'appréciation ») sont irrelevants et devaient au besoin être soulevés dans le cadre d'un recours de droit administratif dirigé contre les ordres de remise en état des lieux (dans ce sens, voir ACDP A3 24 19 du 11 avril 2025 consid. 5).

3.2.2 Pour le reste, l'appelant ne peut s'en prendre qu'à lui-même si les travaux exigés de sa part sont longs et coûteux. En effet, c'est lui qui a, malgré de nombreux ordres de remise en état et moult délais octroyés pour l'exécution, fait fi des injonctions de la CCC, accomplissant juste, de manière sporadique et très partielle, quelques travaux minimes, pour au néanmois continuer de réaliser des installations ou constructions illégales de grande ampleur. Il doit donc assumer ce risque. Il savait pertinemment que la démolition allait être exigée et il lui incombait donc d'anticiper la « planification, tant sur le plan financier que pratique » nécessitée par les travaux de remise en état. Contrairement à ce qu'il dit, alors qu'il avait promis, la première fois le 7 novembre 2016 (!), d'effectuer la remise en état de certaines constructions non autorisées (cf. allégué 8 de son appel), il n'a pas obtempéré. Bien plus, il a souvent constamment utilisé l'excuse des mauvaises conditions météorologiques (par exemple le 9 octobre 2018 (!) [cf. pièce 57 du dossier de la CCC] et le 29 juin 2021) pour justifier la non exécution de tous les travaux, faisant ainsi preuve d'une mauvaise volonté crasse, nonobstant la très grande patience et tolérance de la CCC qui lui a octroyé de multiples délais et prolongations de délais pour respecter la décision du 23 août 2018 (!). Dans ces conditions, l'appelant ne pouvait pas ignorer qu'il s'exposait à une amende fondée sur l'article 61 CP en ne finalisant pas les travaux de remise en état initiés en 2018 et

pour lesquels il a constamment été relancé. Il a donc sous l'angle subjectif, agi de manière intentionnel (art. 12 al. 1 CP applicable par renvoi de l'art. 71 al. 1 LACP).

Quant au reproche d'une prétendue violation de son droit d'être entendu par la CCC (p. 12 de son appel), il frise la témérité dans la mesure où les travaux de remis en état exigés ont été précisément listés (cf. *supra*, consid. B et D ainsi que les pièces 54 à 77 du dossier de la CCC avec les très nombreuses photographies annexées). L'appelant savait donc exactement ce à quoi il devait remédier.

S'agissant enfin « de la fixation de l'amende » (p. 13 à 15 de l'appel), la décision attaquée n'est pas critiquable puisqu'elle (consid. 2 p. 4 à 6) a longuement exposé, au prix d'une motivation soignée respectant les exigences émises *supra* (consid. 3.1), que l'appelant n'avait pas respecté l'ordre de remise en état du 23 août 2018 et le délai prolongé au 31 août 2021, malgré de multiples prolongations, que des sanctions précédentes n'avaient pas eu l'effet dissuasif escompté et que la faute commise était grave au vu des nombreux travaux réalisés sans autorisation, ce qui justifiait une amende de 4000 francs. La CCC a aussi justement relevé que la situation financière de l'appelant n'entrait pas en compte pour fixer la quotité de l'amende. Contrairement à ce que pense l'appelant (p. 14), supposé même prouvé - ce qui n'est clairement pas le cas, l'intéressé n'ayant pas été en mesure de déposer, le 209 juillet 2023, après une énième relance de la CCC, des photographies claires et indiscutables - qu'il avait « déjà procédé à la majorité des travaux de réfection », ceci ne constituerait pas, sous l'angle de la faute, une circonstance atténuante.

Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

4. Dans un second grief, l'appelant a excipé « de la prescription de la décision de remise en état ». Selon lui, elle serait de 5 ans. Or, d'une part (cf. *supra* consid. 3.2.1) cette question ne peut pas être examinée dans le cadre du présent litige, d'autre part l'appelant méconnaît que de toute manière, une remise en état hors zone ne se périmé pas même après 30 ans (ATF 147 II 309 consid. 4.1). Par conséquent, le greif est rejeté.

5. Dans un troisième et dernier grief, l'appelant fait valoir « Les nouvelles dispositions adoptées par les Chambres fédérales dans le cadre du projet LAT2 ». Ce grief hors propos doit être rejeté. En effet, la modification de la LAT (cf. nouvelle du 29 septembre 2023) n'est toujours pas entrée en vigueur, l'OAT et le guide de la planification directrice étant actuellement en cours d'adaptation (cf. site internet de l'ARE consulté le 15 avril 2025).

6. Sur le vu des considérations qui précèdent, l'appel est rejeté et, par voie de conséquence, la décision du 30 octobre 2024 est confirmée.

7. Eu égard à ce résultat, les frais de la présente procédure doivent être mis à la charge de l'appelant qui a qualité de partie qui succombe (art. 428 al. 1 CPP). Ces frais sont fixés, eu égard principalement aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations à (débours compris) 1000 fr. (art. 3, 13 al. 1 et 2 et 22 let. f LTar). En outre, l'appelant supportera ses frais d'intervention (art. 429 al. 1 *a contrario* CPP).

Par ces motifs, le juge unique prononce

1. L'appel du 9 décembre 2024 est rejeté.
2. Les frais, par 1000 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Aba Neeman, avocat à Monthey, pour l'appelant, et à la CCC, à Sion.

Sion, le 11 avril 2025