

A3 24 7

ARRÊT DU 14 OCTOBRE 2024

Tribunal cantonal du Valais 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 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) en relation avec l'article 1 al. 1 *a contrario* et avec les articles 398 ss du code de procédure pénale suisse (CPP ; RS 312.0);

en la cause

X _____ SA, de siège à A _____, appelante, représentée par Maître Jacques Fournier, avocat, 1950 Sion

contre

CONSEIL COMMUNAL DE Y _____, autorité attaquée

(Droit de la construction)

recours de droit administratif contre la décision du 18 janvier 2024

Faits

A. Le 9 septembre 2022, B _____ SA a déposé (en qualité d'auteur des plans) auprès de l'administration communale du Y _____, au nom de X _____ SA (représentée par C _____, requérante et propriétaire de la « PPE D _____ »), une demande d'autorisation de construire portant sur une « transformation/rénovation avec changement d'affectation ». Plus précisément, cette demande avait pour objet (p. 15 et 16 du dossier du tribunal cantonal) la « transformation d'un appartement et changement d'affectation du bar, parcelle n° 132, dossier n° 2022-551, zone touristique centre T1, à A _____ : Mondzeu – Madame E _____ ».

L'administration communale du Y _____ a, suite à l'examen du dossier, retourné ce dernier à l'expéditrice, le 15 septembre 2022 (p. 1 et 2 du dossier communal), avec la mention « Dossier incomplet + documents à modifier (voir check list) ».

Le 21 octobre 2022, le Service des constructions a écrit ceci à E _____ et F _____ :

« Madame, Monsieur,

Pour donner suite à la visite du service des constructions du 29 septembre 2022, nous nous permettons de vous retranscrire les points discutés sur place :

- Il a été constaté que les travaux entrepris ont été réalisés en vue de désencombrer les locaux (mobilier, cuisines, matériaux vétustes,...) ;
- Vu le changement d'affectation souhaité du bar en bureau et l'agrandissement du logement, les travaux projetés sont soumis à autorisation ;
- Tant qu'un permis de construire n'a pas été délivré, aucuns travaux ne peuvent être entrepris.

Ainsi, vous êtes invités à ne pas poursuivre les travaux, conformément à ce qui a été convenu.

Compte tenu de ce qui précède, un délai de 30 jours vous est accordé pour déposer un dossier de régularisation, dans le nombre d'exemplaires requis.

Nous vous rappelons qu'une amende reste réservée pour les travaux exécutés non-conformes aux plans approuvés. ».

Le 24 octobre 2022, B _____ SA a produit les documents requis (cf. p. 49 à 77 du dossier communal). Il ressort du plan « Transformation, SUP/Volume » annexé (p. 66) que le bloc cuisine du séjour existant serait déplacé (le volume du séjour demeurant identique), que la chambre et la cuisine existantes seraient transformées en 3 chambres (le volume de ces différentes pièces restant inchangé), que le petit vestiaire serait transformé en coin pause (sans changement de volume) et que le bar existant

(« G _____.. ? ») serait subdivisé en 2 bureaux (adjonction de trois murs et 2 portes, mais volume inchangé). Selon l'architecte, le SUP passerait de 54,2 m² à 68 m² (le maximum autorisé [+30%] étant de 70.4 m²). Ce plan a été approuvé par la commune le 20 décembre 2022. Les photos de l'existant figuraient en p. 76 et 77.

Le même jour, E _____ a écrit au Service des constructions pour lui demander s'il était possible de « commencer de manière anticipée les travaux », à savoir procéder à la pose du sol, de double vitrage, à la finition des parois et à la mise en œuvre de travaux d'électricité.

B _____ SA a encore versé au dossier l'assurance qualité incendie le 26 octobre 2022.

Le 2 novembre 2022, le Service des constructions a répondu à E _____ que « Les travaux projetés découlent d'une demande soumise à autorisation de construire. A cet effet, aucune demande de début anticipé ne peut être préavisée favorablement tant que l'enquête publique n'est pas terminée et cela sous réserve de potentielle opposition. Compte tenu de la situation, une nouvelle demande pourra être transmise à la fin de la mise à l'enquête ».

Le 8 novembre 2022, E _____ a insisté en disant : « J'ai bien pris note de votre décision concernant le projet de transformation du local commercial ; toutefois concernant le projet de transformation de l'appartement, il y a, me semble-t-il, certains travaux que je pourrais effectuer qui ne sont pas soumis à autorisation de construire, tels qu'installer la cuisine, lisser les murs, poser le sol et la salle de bain, le WC ou encore poser les fenêtres ? Il est évident que la partie agrandie de l'appartement ne sera pas touchée avant votre feu vert. Cela me permettrait de ne pas perdre l'équipe qui travaille sur ce projet avec moi. Bien évidemment, pour le reste, j'attends les autorisations nécessaires ».

Le 21 novembre 2022, B _____ SA a requis de l'administration communale du Y _____ l'autorisation de « débiter les travaux après les 30 jours de délai pour les oppositions soit dès le 5 décembre 2022 » et de « commencer les travaux qui ne sont pas soumis à l'autorisation de construire (carrelage, peinture, etc.) dès aujourd'hui ». Le 29 novembre 2022 le Service des constructions lui a répondu : Votre demande afin de débiter les travaux de manière anticipée sera présentée lors d'une prochaine séance de Commission des constructions et du Conseil municipal. Quant aux travaux non-soumis à autorisation mentionnés dans votre courrier, dans la mesure où ils visent *in fine* au changement d'affectation ou à l'agrandissement du logement, ils ne peuvent être poursuivis ».

Le 19 décembre 2022, l'administration communale du Y _____ a fait savoir à B _____ SA que « En application de l'art. 43 OC, la demande de début anticipé des travaux est accordée, à vos risques et périls ».

B. Par « décision en matière de construction » du 5 janvier 2023, le conseil municipal de Y _____ a délivré en faveur de X _____ SA une « autorisation de construire pour transformation d'un appartement et changement d'affectation du bar, sur la parcelle n° 132, folio n° 127, aux coordonnées 2583590/1105065 et portant le sceau d'approbation du 20 décembre 2022 », sous différentes réserves et conditions. Ce prononcé portait la mention (cf. 1^{ère} page) « dossier de régularisation ».

Le 9 janvier 2023, E _____ a écrit ceci au Service des constructions: « Je vous remercie pour votre réponse favorable suite à notre demande d'autorisation de construire. Cependant le libellé est inexact, il ne s'agit pas d'un dossier de régularisation mais d'une demande d'autorisation pure et simple ».

Le 9 janvier 2023, E _____ a rempli et signé le formulaire « Annonce de début des travaux » remis par la commune de Y _____, formulaire qui indiquait comme objet : « Transformation d'un appartement et changement d'affectation du bar (dossier de régularisation) ».

Par pli recommandé du 26 avril 2023, le conseil municipal de Y _____ a corrigé une erreur de plume (portant sur le numéro de la PPE concernée, soit la PPE 51200 et non la 51195) de sa décision du 5 janvier 2023.

Le 28 juin 2023, le conseil municipal de Y _____ a indiqué que sa « décision en matière de construction » était en force.

Sur requête du Service des constructions (cf. son courrier du 26 septembre 2023), E _____ a, le 21 décembre 2023, répondu que les travaux avaient pris du retard « pour des raisons budgétaires » et B _____ SA a, le 19 décembre 2023, transmis à la commune le formulaire « Annonce de fin des travaux/Demande de permis d'habiter/d'utiliser » indiquant la date du 15 décembre 2023 comme fin des travaux. B _____ SA a encore écrit à la commune le 19 janvier 2024 pour déposer, d'une part le même formulaire d'annonce de fin des travaux, d'autre part une déclaration de conformité assurance qualité en protection incendie.

C. Le 4 janvier 2023, le conseil municipal de Y _____ a écrit (sous l'intitulé : « Sanction pénale administrative ») dans ces termes (p. 79 du dossier communal) à X _____ SA.

« Madame, Monsieur,

A la suite du renvoi du dossier incomplet le 29.09.2022, le service communal des constructions a constaté que les travaux avaient, malgré tout, débuté. Ce comportement pourrait tomber sous le coup des articles 61 ss de la Loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC).

Au vu des éléments ci-dessus, il est notamment reproché le fait suivant :

- Exécution de travaux en se dispensant de l'obligation de requérir un permis de construire.

Il ne s'agit pas d'un cas bagatelle susceptible d'être sanctionné par un mandat de répression.

Vu les articles 34/ ss de la Loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), la Commune de Y _____ vous annonce ainsi la mise en œuvre d'une procédure pénale administrative vous concernant pour le comportement décrit supra, laquelle sera suivie conformément aux règles de la procédure ordinaire (amende estimée supérieure à CHF 5'000.-).

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil Municipal vous invite à faire valoir par écrit votre droit d'être entendu en votre qualité de propriétaire. Une détermination individuelle est attendue, si nécessaire documentée, dans un unique délai de 20 jours. En complément, vous êtes prié de renseigner le Conseil Municipal sur votre situation personnelle (situation familiale, professionnelle, fortune, etc.). ».

Un courrier recommandé parfaitement identique a été adressé le même jour à B _____ SA (p. 78).

Le 20 janvier 2023, E _____ a répondu :

« Le fait que vous reprochez « exécution de travaux en se dispensant de l'obligation de requérir un permis de construire » est inexact.

En effet, par votre courrier du 21 octobre 2022, vos services constatent eux-mêmes qu'ont été réalisés des actions de désencombrement des locaux uniquement (courrier en annexe).

Par ailleurs, une demande d'autorisation de construire en matière de construction avait été déposée dès le 15 septembre 2022 et complétée en date du 24 octobre 2022 sur la demande de vos services.

Il n'a jamais été question d'opérer des travaux soumis à autorisation avant obtention de cette dernière et les réglementations en matière de SUP/IBUS et Lex Weber sont parfaitement respectées.

Par conséquent, nous contestons le bienfondé de cette procédure administrative pénale ».

Le 7 février 2023, B _____ SA a également fait savoir qu'elle contestait toute procédure de sanction pénale administrative.

D. Le 18 janvier 2024, le conseil municipal de Y _____ a délivré deux prononcés pénaux administratifs :

Dans le premier (p. 93 à 98 du dossier communal), il a condamné B _____ SA à 1375 fr. d'amende pour violation de l'article 61 LC (en lien avec l'article 18 al. 2 let. b OC) et 129 RCCZ. Cette condamnation repose sur le fait d'« avoir débuté un chantier sans autorisation, alors qu'elle savait qu'un permis de construire était nécessaire ».

Dans le second (p. 99 à 103 du dossier communal), il a condamné X _____ SA à 2625 fr. d'amende pour violation de l'article 61 LC (en lien avec l'article 18 al. 2 let. b OC) et 129 RCCZ. Cette condamnation repose également sur le fait d'« avoir débuté un chantier sans autorisation, alors qu'elle savait qu'un permis de construire était nécessaire ». Le conseil municipal a justifié cette sanction plus lourde pour cette société en estimant que si, à l'instar du bureau d'architectures, son argument reposant sur une soi-disant erreur sur les faits (13 CP) ne résistait pas à l'examen, ledit argument était en ce qui la concernait « particulièrement téméraire ».

E. Le 21 février 2024, X _____ SA a déposé un appel auprès du Tribunal cantonal, concluant à son acquittement sous suite de frais et dépens à la charge du fisc. Elle a reproché à la commune d'avoir violé son droit d'être entendue, d'une part en instruisant le dossier de manière incomplète, d'autre part en ayant mal motivé son prononcé sur les éléments pertinents à prendre en compte pour fixer l'amende.

Dans sa détermination du 10 avril 2024, à l'appui de laquelle il a déposé son dossier complet, le conseil municipal de Y _____ a estimé que l'appel était irrecevable et que, supposé recevable, il devrait être rejeté, le tout sous suite de frais et dépens.

Le 11 avril 2024, le juge de céans de céans a fixé à X _____ SA un délai pour présenter d'éventuelles remarques complémentaires et faire savoir si elle entendait requérir la tenue de débats, précisant qu'une absence de réponse impliquerait la renonciation à de tels débats. Le 2 mai 2024, elle a donné son accord pour que la cause soit tranchée sans débats. Le 21 juin 2024, elle s'est déterminée en estimant que l'état de fait retenu dans le prononcé pénal administratif était arbitraire, tout comme « le comportement de la Commune par rapport à celui annoncé dans son courrier du 21 octobre 2022 ».

Considérant en droit

1. L'appel du 21 février 2024, déposé en temps utile auprès d'un juge unique de la Cour de droit public du Tribunal cantonal par la société à qui une amende a été infligée,

est recevable sous cet angle (articles 34l et 34m lit. a et b LPJA, 20 al. 3 LOJ et 399 CPP).

L'autorité intimée estime par contre que cet appel est insuffisamment motivé au regard de l'article 398 al. 4 CPP car la recourante « expose, sous forme d'allégués et en produisant une série de pièces, son propre état de fait qui diverge des constatations de l'autorité communale » et « ne se plaint pas d'arbitraire ».

Il est exact d'affirmer que le pouvoir d'examen de l'autorité d'appel est limité à l'arbitraire en ce qui concerne l'établissement des faits (ACDP A3 23 6 du 22 mai 2023 consid. 1.1). Or, dans le cas particulier, même si l'appel n'utilise littéralement pas l'expression de « constatation incomplète ou erronée des faits », on comprend parfaitement, à sa lecture, que la recourante reproche à l'autorité attaquée d'avoir retenu des faits, en particulier ceux en relation avec la liaison entre la cuisine du bar et la chambre de l'appartement (cf. all. 4 et p. 5 *in initio*), de manière arbitraire. Interpréter différemment l'appel reviendrait à faire preuve de formalisme excessif. De toute manière, la détermination du 21 juin 2024 énonce à plusieurs reprises la notion d'arbitraire.

Partant, il convient d'entrer en matière sur le fond de l'appel.

2. Dans un premier grief, l'appelante se prévaut donc de l'inexactitude des faits fondant la sanction litigieuse.

Il faut d'abord relever que la décision du 5 janvier 2023 consistait en réalité en une simple décision d'autorisation de construire (50 LC) et non, comme le soutient la commune, en une décision rendue dans le cadre de la régularisation prévue à l'article 57 LC puisqu'elle ne faisait que statuer sur la demande d'autorisation de construire du 9 septembre 2022 toujours pendante. Le libellé (sous la rubrique « objet ») mentionné dans cette décision était donc inexact, tout comme d'ailleurs l'invitation à déposer « un dossier de régularisation » contenue dans le courrier communal du 21 octobre 2022.

Ensuite, comme justement relevé par l'appelante, certains faits retenus dans le prononcé pénal administratif sont contraires aux actes du dossier.

Ainsi, les faits suivants ont été circonscrits dans le prononcé pénal administratif (consid. A/1 3^{ème} phrase):

« Lors d'une vision locale le 29 septembre 2022 du service des constructions du Y _____, il a été constaté que le chantier avait débuté, en particulier :

- Les locaux se trouvaient dans un état « brut » : les équipements (sanitaires, cuisines) ainsi que les revêtements de sol et muraux, avaient été évacués ;
- La liaison entre la cuisine du bar et la chambre de l'appartement avait été réalisée ».

Cette dernière affirmation, extrêmement importante puisqu'elle constitue l'élément central fondant la sanction pénale administrative, est fautive. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les plans (cf. *supra*, consid. A). Ils montrent que cette liaison entre la chambre et la cuisine (marquée en rouge sur le plan de l'état existant) a toujours existé, mais qu'elle a simplement été déplacée d'1 m environ (cf. la partie marquée en jaune). Or, déplacer une porte d'un mètre au sein d'un bâtiment ne nécessite pas d'autorisation de construire (cf. art. 17 al. 2 OC). De plus, retenir qu'une liaison nouvelle aurait été réalisée avant le 29 septembre 2022, d'une part ne repose sur aucune pièce - aucun dossier photographique n'a été effectué par le service des constructions lors de sa vision locale du 29 septembre 2022 -, d'autre part, et surtout, est en contradiction manifeste avec le courrier communal du 21 octobre 2022. Il est d'ailleurs à ce stade utile de rappeler à la commune qu'il lui appartient d'instruire de manière complète et de prouver les faits retenus à la base de la sanction qu'elle inflige ce en vertu des articles 6 et 9 CPP applicables à titre de droit cantonal supplétif (arrêts du Tribunal fédéral 1C_191/2021 du 21 mars 2022 consid. 3.2.1 [principe accusatoire] et 6B_145/2022 du 13 avril 2023 consid. 6.2 [maxime de l'instruction]). En vertu de ces principes, il incombait à la commune de prouver que des travaux soumis à autorisation de construire avaient été effectués entre la vision locale et le 19 décembre 2022, date à laquelle a été accordé le début anticipé des travaux, étant précisé que les travaux faits après cette date, licites, ne peuvent pas justifier une sanction pénale. Le courrier communal du 21 octobre 2022 énonce en outre un autre fait arbitraire. Il fait allusion « aux plans approuvés ». Pourtant, ils l'ont été ultérieurement, le 20 décembre 2022.

En définitive, il est arbitraire de reprocher à l'appelante d'avoir engagé sans autorisation de construire des travaux portant sur la liaison entre la cuisine du bar et la chambre de l'appartement.

Partant, le grief est admis.

3. L'appelante invoque ensuite une violation de l'article 61 LC.

3.1 L'article 61 alinéa 1 lettre a LC punit 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'ingénieur, le chef de chantier, l'entrepreneur) exécute ou fait exécuter des travaux sans autorisation ou avec autorisation non entrée en force. L'amende

peut être réduite dans les cas de peu de gravité (2^{ème} phrase). L'article 61 alinéa 2 LC la porte à 200 000 fr. dans les cas graves, notamment si un projet de construction est réalisé malgré un refus de l'autorisation de construire, que des prescriptions ont été violées par cupidité ou qu'il y a récidive. Ces amendes relèvent de la compétence des conseils communaux dans les zones à bâtir (art. 2 al. 1 lit. a et 61 al. 1 LC).

3.2 En l'occurrence, une autorisation de construire a été déposée, le 9 septembre 2022, en bonne et due forme. Le dossier étant incomplet, la commune l'a retourné quelques jours plus tard, avec une check-list. B _____ SA, au nom de E _____ et F _____, s'est exécutée le 24 octobre 2022. Avant le 29 septembre 2022, l'appelante a effectué de simples travaux de désencombrement (soit d'évacuation de vieux mobiliers ou de matériaux), non soumis à autorisation de construire, ce afin d'avoir des « locaux bruts ». A tout le moins la commune (qui a elle-même utilisé ce terme de « désencombrement ») n'a pas prouvé le contraire. L'appelante n'a accompli aucun ouvrage de reconstruction ou de transformation des locaux. Pour les travaux par contre soumis à un tel permis (soit ceux visant la transformation d'un appartement et le changement d'affectation du bar), elle a attendu le feu vert communal, parfaitement consciente de ses obligations professionnelles. Quant aux faits retenus par l'autorité communale à l'appui de la sanction pénale infligée, il était, on l'a vu (cf. *supra*, consid. 2), arbitraire de reprocher à l'appelante d'avoir engagé sans autorisation de construire des travaux portant sur la liaison entre la cuisine du bar et la chambre de l'appartement. Il ne saurait donc, dans ces circonstances, être question d'une quelconque violation de l'article 61 LC.

Pour le reste, l'appelante relève, à bon escient, que le principe et la quotité de l'amende ont été fixés sans respecter les critères formels et matériels dégagés par la jurisprudence (voir en particulier RVJ 2024 p. 34 consid. 5.2.3 et 5.2.4). L'autorité attaquée aurait effectivement dû instruire la situation financière de l'appelante en sollicitant le dépôt de ses comptes. Sa décision était donc lacunaire sur ce point.

4. Sur le vu des considérations qui précèdent, l'appel est admis. X _____ SA est donc acquittée et l'amende de 2625 fr. faisant l'objet du prononcé pénal administratif du 18 janvier 2024 est annulée.

5.1 Eu égard à ce résultat, les frais de la présente procédure doivent être mis à la charge de la commune de Y _____ (cf. article 428 al. 1 CPP). Ils sont fixés, en tenant compte,

notamment, des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1000 fr. (articles 3, 13 al. 2 et 22 let. f LTar).

5.2 La commune de Y _____ devra également, comme l'appelante obtient entièrement obtenu gain de cause, lui verser des dépens (art. 429 al. 1 let. a CPP). Sur le vu du travail effectué par son mandataire, qui a principalement consisté en la lecture du dossier et en la rédaction de l'appel du 21 février 2024 ainsi que de la détermination circonstanciée du 21 juin 2024, les honoraires de cet avocat sont fixés, en l'absence de décompte, à (TVA comprise) 1500 fr. (art. 27 al. 1 et 36 al. 1 let. k LTar), auxquels s'ajoutent des débours fixés forfaitairement (les copies étant calculées à 50 cts l'unité [cf. ATF 118 Ib 349 consid. 5a] et les frais de port au tarif postal usuel [art. 11 LTar]) à 20 francs.

Par ces motifs, le juge unique prononce

1. L'appel est admis.
2. X _____ SA est acquittée. Par conséquent, le prononcé pénal administratif du 18 janvier 2024 est annulé.
3. Les frais, par 1000 fr., sont mis à la charge de la commune de Y _____.
4. La commune de Y _____ versera en outre à X _____ SA une indemnité de 1520 fr. à titre de dépens.

Sion, le 14 octobre 2024