

**ARRÊT DU 14 JUILLET 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** \_\_\_\_\_ **SA**, A \_\_\_\_\_, de siège à B \_\_\_\_\_, appelante, représentée par Maître Jean-Michel Duc, avocat, 1002 Lausanne

**contre**

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

(contravention au droit des constructions)

appel contre la décision du 15 octobre 2021

## Faits

**A.** Le 10 novembre 2015, le Conseil communal de C \_\_\_\_\_ autorisa X \_\_\_\_\_ SA, propriétaire de la parcelle n° 1589 du cadastre municipal, à réaliser un projet de quatre bâtiments d'habitation (A à D) avec 52 logements et 120 places de stationnement sur ce bien-fonds de 9848 m<sup>2</sup> en zone constructible.

A la p. 7 de ladite autorisation, une clause accessoire astreignait la constructrice à s'adresser 15 jours avant la fin des travaux au chargé communal de sécurité en vue de la délivrance du permis d'habiter. Quelques § plus bas, un autre passage rendait le formulaire de mesures de sécurité et de défense incendie partie intégrante de l'autorisation du 10 novembre 2015, passée en force le 16 novembre 2017, date du rejet du recours en matière de droit public d'un voisin (ATF 1C\_565/2016).

**B.** Le 4 mai 2021, la présidente de C \_\_\_\_\_ et le secrétaire communal écrivirent à X \_\_\_\_\_ SA que le chargé de sécurité avait constaté, le 30 avril 2021, l'arrivée de locataires dans des logements du bâtiment A, avant l'obtention d'un permis d'habiter provisoire ou définitif, dont l'octroi (à venir) avait été préparé, le 20 avril 2021, à une réunion où l'architecte de la prénommée avait assuré que les appartements seraient occupés au plus tôt à la mi-mai 2021. A cette occasion, le chargé de sécurité avait rappelé à l'architecte de X \_\_\_\_\_ SA la nécessité de rectifier plusieurs défauts et de déposer des documents évoqués dans un courriel du 3 mai 2021. X \_\_\_\_\_ SA devait se déterminer dans les dix jours sur ces faits, de nature à entraîner sa condamnation à une amende fondée sur l'art. 61 al. 1 lit. a de la loi du 15 décembre 2016 sur les construction (LC ; RS/VS 705.1).

Le 12 mai 2021, D \_\_\_\_\_ SA, mandataire de X \_\_\_\_\_ SA, répondit à cette lettre du 4 mai 2021 en énumérant des améliorations qui allaient être apportées au bâtiment A pour tenir compte des observations du chargé de sécurité, et en mentionnant plusieurs futurs documents de tiers dans ce contexte. D \_\_\_\_\_ SA nota que sa cliente amenait une soixantaine de contribuables à une commune qui envisageait de lui infliger une amende, procédé à qualifier de « triste », sans qu'il décourageât X \_\_\_\_\_ SA de mettre « comme toujours, tout en œuvre pour satisfaire la commune, et satisfaire le chargé de sécurité ».

**C.** Le 6 juillet 2021, le Conseil communal infligea à X \_\_\_\_\_ SA une amende de 22 000 fr. Il retint que des contrôles opérés du début mai au 1<sup>er</sup> juin 2021 avaient montré

que les travaux destinés à remédier aux défauts mentionnés le 4 mai 2021 n'avaient guère avancé. Le 21 juin 2021, une inspection avait établi la persistance de certains de ces défauts et le fait que des documents réclamés à la constructrice manquaient toujours. D'autre part, le nombre de logements loués sans permis d'habiter avait augmenté; leurs preneurs étaient privés d'une série (« d' ») éléments portant (atteinte) à la sécurité du bâtiment en question » et des locataires s'étaient plaints de ne pouvoir utiliser un container à ordures et un molok que le bailleur leur avait promis. X \_\_\_\_\_ SA était également coupable d'avoir omis d'annoncer le début et la fin des travaux (cf. art. 55 al. 3 lit. b LC).

**D.** Le 15 octobre 2021, le Conseil communal maintint l'amende de 22 000 fr. en rejetant une réclamation du 20 juillet 2021 de X \_\_\_\_\_ SA. Il statua que les pièces jointes à ce mémoire et celles ajoutées au dossier pendant l'instruction de la réclamation ne suffisaient pas « à démontrer que l'opposante a(vait) fait preuve de toute la diligence requise de sa part avant la mise à disposition de l'ouvrage à ses habitants ». Les défauts compromettant la sécurité de ceux-ci étaient assez notables. D'aucuns, répertoriés dans une lettre du 4 août 2021 à la contrevenante, n'avaient pas disparu ce jour-là, voire plus tard (absence d'un rapport de conformité incendie, d'une main courante dans les parties communes et de la totalité des barrières sur une dalle de parking accessible ; fenêtres de WC non sécurisées). L'annonce de fin des travaux et la demande de permis d'habiter avaient été formulées le 27 juillet 2021, un peu moins de trois mois après le constat de l'arrivée des premiers locataires. X \_\_\_\_\_ SA arguait en vain de retards de ses fournisseurs pour justifier le temps qu'elle avait mis à fournir des documents et à faire exécuter les travaux correctifs exigés d'elle, ce qui avait reporté au 4 septembre 2021 la date où un permis d'habiter avait pu lui être accordé. L'amende avait, au surplus, été calculée à 2000 fr. par appartement occupé le jour où avait été prise la décision du 6 juillet 2021 que contestait la réclamation du 20 juillet 2021.

**E.** X \_\_\_\_\_ SA appela le 17 novembre 2021 de ce prononcé, notifié le 18 octobre 2021. Elle conclut à son acquittement, subsidiairement à une diminution de son amende, et à l'allocation de dépens.

Le 7 décembre 2021, le Conseil communal conclut au rejet de l'appel.

Le 29 décembre 2021, X \_\_\_\_\_ SA renonça aux débats.

**Considérant en droit**

1. L'appel est recevable (art. 34m lit. a LPJA en relation avec l'art. 399 CPP).

2. X \_\_\_\_\_ SA argue de violations de règles de procédure concrétisant le droit du prévenu de participer à l'établissement des faits et d'être entendu avant qu'une décision soit prise.

Les art. 34m lit. f et 409 al. 1 CPP partent de l'idée que l'appel peut remédier à de tels vices de forme (cf. p. ex. PC CPP, 2<sup>e</sup> éd., N 2 ad art. 409 citant FF 2006 p. 1302), à moins qu'ils reviennent p. ex. à déposséder le prévenu de tout droit de participation à une procédure où il risque d'être condamné et/ou à le priver d'un degré de juridiction voulu par la loi ; dans cette éventualité, l'appel perd son effet guérisseur et doit plutôt déboucher sur une annulation avec renvoi dans l'acception de l'art. 409 CPP (cf. p. ex. ATF 6B\_933/2022 du 8 mai 2023 cons. 1.1 citant ATF 148 IV 159 cons. 1.4.1).

L'appelante s'abstient à bon droit de prétendre que la cause entre dans ces exceptions.

3. 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 (art. 2 al. 1, 55 al. 1 lit. c, 61 al. 1 lit. a LC).

4. Edicté sur délégation législative (cf. art. 69 lit. e LC), l'art. 40 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100) dit que l'autorisation de bâtir permet la réalisation du projet pour lequel elle a été délivrée. L'art. 45 OC régit la modification d'un projet. Son al. 6 spécifie qu'elle peut être autorisée pendant l'exécution des travaux et par un permis complémentaire qui peut être accordé sans enquête publique préalable si les réquisits de cette norme sont respectés.

Quand des travaux différents de ceux autorisés par un permis sont menés avant l'octroi d'une pareille autorisation complémentaire, ils tombent sous le coup de l'incrimination figurant au début de l'art. 61 al. 1 lit. a LC et visant les constructeurs qui exécutent des travaux en se dispensant illégalement des formalités d'obtention d'un permis ou de modification de celui-ci (cf. p. ex. ACDP A3 21 2 du 22 février 2022 cons. 2).

Attendu que l'art. 40 al. 1 OC définit l'autorisation de construire comme étant la décision qui permet la réalisation du projet pour lequel elle a été délivrée, sans mentionner les multiples stades que comporte d'habitude cette réalisation, la contravention consistant à exécuter des travaux sans autorisation dans l'acception de l'art. 61 al. 1 lit. a LC est consommée à la fin de l'ensemble des travaux irréguliers du constructeur, sans que chacun d'eux, ou chacune des étapes du chantier soient des infractions successives (cf., dans le même sens p. ex. A. Zaugg/P. Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5<sup>e</sup> éd., N 3 ad art. 51). On précisera que, loin de toujours dépendre du bon vouloir de l'administré, la cessation de ces travaux doit, le cas échéant, lui être imposée par l'autorité (cf. art. 56 LC). Dans cette hypothèse, une condamnation n'a évidemment pas à être reportée à la fin des travaux, si leur achèvement ne remédiera de toute façon pas à l'illégalité de la situation.

En somme, l'art. 61 al. 1 lit. a LC renforce le régime d'autorisation préalable institué par les art. 34 ss LC dans le sillage de l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700).

5. Il en va autrement des prévisions de l'art. 61 al. 1 lit. a LC qui ont trait au permis d'habiter ou d'utiliser.

Selon l'art. 47 al. 1 OC, les constructions et installations reconnues conformes à l'autorisation de construire et aux conditions et charges liées à cette autorisation ne peuvent être occupées ou utilisées avant l'établissement de ce permis. L'al. 2 énonce que le propriétaire doit le

requérir avant d'habiter ou d'utiliser, et que cette demande est du ressort de l'autorité compétente en matière de police des constructions (cf. art. 46 OC), tâche incombant aux conseils communaux pour les ouvrages en zone à bâtir et sauf conflit d'intérêt irrelevant ici (art. 2 al. 3 et 55 al. 1 lit. c LC).

Ce système implique que le constructeur qui a réalisé son bâtiment conformément aux plans validés par l'autorisation de construire qu'il a reçue devra être condamné au titre de l'art. 61 al. 1 lit. a LC s'il ne se plie pas à son obligation de requérir un permis d'habiter avant d'y loger ou avant d'y installer un locataire.

La distinction entre l'obligation d'avoir une autorisation de construire, puis de s'en tenir à celle-ci, et l'obligation d'avoir un permis d'habiter ou d'utiliser explique pourquoi l'art. 61 al. 1 lit. a LC incrimine séparément leur inexécution.

En outre, ce permis n'entrant pas en ligne de compte si l'ouvrage n'a pas été autorisé, ou s'il s'écarte de l'autorisation de construire y relative (cf. art. 47 al. 1 OC), l'auteur de ce type de travaux ne contrevient qu'à la première de ces deux incriminations de l'art. 61 al. 1 lit. a LC, parce qu'on ne peut raisonnablement l'accuser d'avoir omis de se procurer un permis d'habiter auquel il n'a de toute façon pas droit (cf. p.ex. ACDP A3 21 6 du 16 septembre 2022 cons. 5).

**6.** Le Conseil communal a condamné X \_\_\_\_\_ SA à une amende de 22 000 fr. pour deux motifs tirés de l'art. 61 al. 1 lit. a LC.

La prévenue aurait d'abord omis de munir le bâtiment A d'ouvrages de sécurité (main courante, barrières, fenêtres renforcées) et de soumettre au chargé de sécurité des documents, notamment un rapport de conformité incendie. Ces ouvrages de sécurité et ces documents étant exigés sur la base de l'autorisation de construire du 10 novembre 2015, la prévenue aurait, en raison de ces faits, exécuté des travaux sans autorisation au sens de la première incrimination figurant à l'art. 61 al. 1 lit. a LC (cf. cons. 4).

L'accusation reproche ensuite à X \_\_\_\_\_ SA d'avoir donné à bail des appartements du bâtiment B avant d'avoir requis un permis d'habiter, et a fortiori avant que ce permis lui ait été délivré au sens de l'incrimination de l'art. 61 al. 1 lit. a LC réprimant cette contravention (cons. 5).

7. La condamnation de l'appelante pour travaux non autorisés a été statuée initialement le 6 juillet 2021 et maintenue le 15 octobre 2021, via le rejet de sa réclamation du 20 juillet 2021.

On a vu plus haut (cons. 4) que l'art. 61 al. 1 lit. a LC commande de se placer à la date de la fin des travaux pour déterminer si le constructeur s'est intentionnellement (art. 12 al. 1 et 104 CP ; art. 71 al. 1 LACP ; art. 63 al. 4 LC) distancé du permis qui lui a été accordé, sauf si l'on doit exclure qu'une fois achevé l'ouvrage deviendra conforme à cette autorisation.

Cette réserve est sans pertinence ici : le prononcé dont appel évoque un permis d'habiter délivré le 4 septembre 2021, de sorte qu'on doit partir de l'idée que les travaux irréguliers listés dans la procédure qui a débouché sur la décision initiale du 6 juillet 2021 n'avaient rien d'irréversible (cf. art. 47 al. 1 OC). En déboutant, le 15 octobre 2021, la prévenue de sa réclamation, le Conseil communal n'a pas mentionné de travaux illégaux postérieurs concernant le bâtiment A.

X \_\_\_\_\_ SA n'a, en conséquence, pas à être condamnée en raison d'écarts entre ses travaux sur ce bâtiment et l'autorisation de construire du 10 novembre 2015.

8. Le prononcé entrepris relève que la présence de locataire dans le bâtiment A a été constatée le 30 avril 2021, tandis que le permis d'habiter a été sollicité le 27 juillet 2021, puis « délivré le 9 septembre 2021, après transmission des documents encore nécessaires et réalisation des derniers éléments de construction manquants » (p. 3 et 4).

L'appelante n'a pas contesté ces dates dont le rapprochement établit que la seconde des contraventions dont elle est accusée a été matériellement commise.

Les organes d'une personne morale pratiquant, à l'instar de X \_\_\_\_\_ SA, l'entreprise générale de construction (cf. son but social à teneur de l'extrait de registre du commerce) savent que des appartements neufs ne peuvent être loués avant la délivrance d'un permis d'habiter, même s'ils n'ont rien d'une construction sauvage.

Partant, sur ce volet de l'accusation, la condamnation de la prévenue au titre de l'art. 61 al. 1 lit. a LC est légale, les agissements imputables à X \_\_\_\_\_ SA ayant été intentionnels (art. 63 al. 2 LC ; art. 12 al. 1 et 104 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 - CP ; RS 311.0 ; art. 71 al. 1 de sa loi d'application du 12 mai 2017 - LACP ; RS/VS 311.1 ; cf. art. 63 al. 4 LC).

**9.** Le Conseil communal reproche à X \_\_\_\_\_ SA d'avoir laissé des locataires d'appartements dans le bâtiment A en prendre possession avant qu'aient été exécutés ou mis en place une série d'éléments de construction indispensables à la sécurité de ces gens (main courante, barrière, protection de fenêtre, etc.).

On a vu au cons. 7 que, dans la mesure où l'octroi d'une autorisation de bâtir oblige son bénéficiaire à munir une construction ou une installation de dispositifs garantissant la sécurité de leurs occupants, de leurs utilisateurs ou de leurs visiteurs, l'absence et/ou la défectuosité de ces dispositifs ou de leur défectuosité ne tombent pas sous le coup de l'art. 61 al. 1 lit. a LC, si, comme en l'espèce, ces anomalies, détectées avant la fin du chantier, ont duré peu de temps et si leur prompt disparition a été constatée par l'obtention à assez court terme d'un permis d'habiter.

D'où l'abandon de cette accusation.

**10.** Le prononcé communal du 15 octobre 2021 avance d'autres charges liées aux travaux du bâtiment A : X \_\_\_\_\_ SA aurait indûment tardé à en annoncer la fin, formalité qu'elle n'a accomplie que le 27 juillet 2021, trois mois après l'emménagement des premiers locataires. Elle aurait aussi affiché peu d'empressement à compléter ce bâtiment par des barrières, des mains courantes etc.

L'art. 55 al. 3 lit. b LC prévoit que le titulaire d'une autorisation doit informer l'autorité compétente du début et de la fin des travaux, mais il ne lui fixe pas de délais à ce propos. La lenteur de l'administré à se plier à ce devoir n'est donc pas punissable comme telle ; l'art. 61 al. 1 LC n'y fait aucune allusion (cf. son art. 63 al. 4 en relation avec l'art. 1 CP et l'art. 71 al. 1 LACP).

La remarque vaut pour le rythme d'exécution d'un projet par le constructeur. L'art. 44 al. 1 OC prescrit que les travaux doivent se poursuivre sans interruption jusqu'à leur achèvement. On lit, à l'al. 2, que « si les travaux sont suspendus sans justes motifs - pour un ensemble de constructions depuis plus de deux ans - l'autorité compétente peut exiger soit leur achèvement, soit une adaptation acceptable ou, le cas échéant, la démolition des constructions et installations commencées avec remise en état des lieux dans un état conforme au droit ». Cette décision subséquente est un ordre de police des constructions dans l'acception de l'art. 61 al. 1 lit. a LC, en tant qu'il incrimine l'inexécution d'un ordre de ce genre. On doit logiquement en déduire que ce texte n'a pas à servir de base à la répression d'un simple retard dans le déroulement de la réalisation d'un projet.

**11.** Le Conseil communal souligne incidemment s'être aperçu le 27 juillet 2021 que les bâtiments B et C avaient « chacun quatre appartements supplémentaires non autorisés », circonstance que la décision attaquée rattache à une procédure de régularisation dont l'issue n'était pas encore connue le 15 octobre 2021, où l'appelante a été déboutée de sa réclamation.

Ces assertions de l'autorité intimée conduisent à admettre que l'existence de ces huit logements additionnels est étrangère à l'objet du procès, les faits de la cause concernant uniquement le bâtiment A.

**12.** Le Conseil communal a jugé X \_\_\_\_\_ SA coupable de contravention à plusieurs règles de la LC et de l'OC, ce qui a influencé à la hausse la fixation de l'amende de 22 000 fr. litigieuse (art. 49 al. 1 et 104 CP ; art. 71 al. 1 LACP ; cf. p. ex. ATF 1C\_604/2021 du 17 novembre 2022 cons. 3.4).

Cette opinion n'étant pas entièrement exacte (cf. cons. 7, 9 à 11), l'amende due de chef par X \_\_\_\_\_ SA (art. 63 al. 2 LC) s'individualise en fonction de la culpabilité que dénote la commission de la contravention discutée au cons. 9, du but de cette infraction, de la situation personnelle et patrimoniale de l'appelante au moment du jugement du procès, de ses antécédents, etc. (art. 47 al. 1, 104, 106 al. 3 CP ; art. 71 al. 1 LACP).

Envisagés globalement, ces facteurs d'appréciation convainquent de ramener à 11 000 fr. l'amende de 22 000 fr. décidée le 15 octobre 2021 en Conseil communal. Elle était trop élevée dans une cause où il s'agissait, en définitive, d'un manquement, assez massif il est vrai, à une obligation à caractère procédural, sans violation d'une règle matérielle de droit des constructions.

Une réduction plus forte reviendrait à encourager l'occupation de bâtiments ou d'installations sans au mépris des objectifs d'intérêt public que préserve l'art. 47 OC (cons. 4).

**13.** L'appel est partiellement admis en ce sens (art. 34m lit. f ; art. 408 CPP).

**14.** L'émolument de justice (500 fr., débours inclus) est réparti par moitié entre X \_\_\_\_\_ SA et la commune de C \_\_\_\_\_ qui versera à l'appelante 1300 fr. de dépens (art. 34m LPJA ; art. 424, 428 al. 1, CPP ; art. 91 LPJA par analogie ; art. 1 al. 2 lit. c, 3, 4, 11, 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 communal du 15 octobre 2021 est réformé ; X \_\_\_\_\_ SA est reconnue coupable de contravention à l'art. 61 al. 1 lit. a LC en relation avec l'art. 47 OC. Elle est condamnée à une amende de 11 000 francs.
2. X \_\_\_\_\_ SA, et la commune de C \_\_\_\_\_ paieront chacune 250 fr. de justice.
3. La commune de C \_\_\_\_\_ versera 1300 fr. de dépens à X \_\_\_\_\_ SA.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jean-Michel Duc, avocat à Martigny, pour X \_\_\_\_\_ SA, et au Conseil communal de C \_\_\_\_\_, au même lieu.

Sion, le 14 juillet 2023.