

ARRÊT DU 10 MARS 2025

**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 _____ **SARL**, A _____ où se trouve son siège, appelante représentée par Maître Damien Bender, avocat, 1870 Monthey

contre

CONSEIL COMMUNAL DE Y _____, autorité attaquée

(contravention au droit des constructions)

appel contre la décision du 15 janvier 2024

Faits

A. La commune de Y _____ est propriétaire de la parcelle n° 2082 de son cadastre municipal (1033 m² ; 658 m² de route ; 375 m² de forêt dense), terrain limitrophe du n° 2083 qui appartient à B _____ Sàrl (672 m² ; 624 m² de pré, champ ; 48 m² de forêt dense). Ces deux biens-fonds jouxtent à l'ouest du n° 2265 de C _____. Le n° 2141, occupé par des villas jumelles et une maison individuelle, s'étend au sud. Il regroupe des parcelles numérotées sous 4353 à 4355 à l'ancien état (AE).

Les n°s 2082, 2083 et 2141 sont classés dans une zone d'habitation individuelle coteau B à laquelle se superpose partiellement une zone de forêt au sens des art. 115 et 34 al. 2 du règlement communal des constructions et des zones voté les 28 août et 11 septembre 2000 en Conseil général les 28 août et 16 septembre 2000, approuvé en Conseil d'Etat le 7 février 2001 (RCCZ). Le n° 2265 est en zone d'habitation individuelle coteau B.

B. Le 7 novembre 2005, le Conseil communal autorisa X _____ Sàrl à construire une route d'accès sur les n°s 2265, 2082 et 2083 de même que sur les n°s 4353 à 4355 AE. Il spécifia que « les modifications des lieux, notamment le luminaire existant sur le n° 2082, (devaient) être opérées selon les directives des Services industriels, du Service « Travaux publics & Environnement et de la Police municipale », aux frais de la requérante. Cette autorisation communale valait pour la portion du projet de route privée sise en zone à bâtir. En tant que le projet se situait en zone de forêt et sur un bien-fonds propriété de la commune, le Conseil communal le fit suivre le 11 janvier 2006 à la Commission cantonale des constructions (CCC) qui l'autorisa le 31 août 2006.

Après l'expiration de la durée de validité de ces autorisations, le Conseil communal délivra le 6 août 2012 à X _____ un nouveau permis de construire cette route privée dont le projet avait derechef été mis à l'enquête publique le 15 juin 2012 avec, comparativement au précédent, quelques changements sans conséquence ici. Le permis du 6 août 2012 était octroyé pour les parcelles n°s 2265, 2082, 2083, 4353 à 4355 (AE). L'une de ses clauses astreignait X _____ SA à réaliser le raccordement à la route D _____ en lui donnant une pente de 15% au plus, qu'elle devait ramener à 5% sur 5 m aux abords du croisement.

Cette exigence figura aussi dans une décision communale du 17 février 2014 complétant le permis du 6 août 2012 et elle-même modifiée le 6 octobre 2014.

C. X _____ Sàrl obtint le 3 octobre 2016 l'autorisation de construire sur le n° 2141 les villas jumelles et la maison individuelle évoquées sous let. A. Le Conseil communal modifia cette décision les 13 mars, 24 octobre 2017, 12 mars 2018 sur des points sans importance pour le procès.

D. Le 20 juillet 2022, le Service Urbanisme, Bâtiments & Constructions de la commune de Y _____ avisa X _____ Sàrl qu'il avait constaté la veille que le raccordement de la route d'accès de ce lotissement à la voie publique n'était pas conforme à l'autorisation de bâtir délivrée pour cette desserte. L'ouvrage ne satisfaisait non plus pas aux réquisits de l'art. 47 al. 3 RCCZ prescrivant que sur le coteau, le raccordement aux voies publiques devait avoir une pente maximale de 5% sur une longueur minimum de 5 m.

Le 30 mai 2023, X _____ Sàrl requit de la CCC, avec l'accord de la commune de Y _____ et de C _____, une autorisation de modifier, sur les parcelles n^{os} 2082, 2083 et 2265, l'accès à la parcelle n° 2141 en lui donnant ces caractéristiques à son croisement avec la route D _____.

La CCC fit droit à cette requête le 3 octobre 2023.

E. Le Conseil communal avait entre-temps ouvert, le 24 juillet 2023, une procédure en contravention contre X _____ Sàrl qu'il invita, le 26 juillet 2023, à se déterminer sur les faits constatés le 19 juillet 2022 et qui pouvaient entraîner sa condamnation à une amende de construction.

Le 22 août 2023, X _____ SA alléguait que « l'implantation de la route correspond(ait) au projet mis à l'enquête » et que « seule la pente prêt(ait) à discussion », circonstance qu'elle imputait à la présence de « canalisations existantes, pas assez enterrées ». Ses représentants et ceux du Conseil communal avaient toutefois pu s'entendre sur « un projet de route modifié », traversant un angle d'une parcelle voisine des lieux (le n° 2265) ; le lotissement allait ainsi être desservi par cette future route « et non par la route provisoire actuelle », de sorte que « le principe d'une amende (était) à écarter ».

Le 9 octobre 2023, le Conseil communal infligea à X _____ Sàrl une amende de 9000 fr. en raison des irrégularités commises lors de la construction de l'accès privé dont il s'agissait.

Le 13 novembre 2023, X _____ Sàrl réclama contre cette amende ; le Conseil communal la débouta le 15 janvier 2024.

F. Le 19 février 2024, X _____ Sàrl appela de ce prononcé expédié le 17 janvier 2024.

Le 21 mars 2024 le Conseil communal conclut au rejet de l'appel.

X _____ Sàrl resta sur sa position le 6 mai 2024. Elle veut des dépens.

Le dossier de la CCC a été consulté.

Considérant en droit

1. L'appel est recevable (art. 34k al. 3, 34m lit. a et b LPJA ; art. 399 CPP).
2. Selon l'art. 61 al. 1 lit. a de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) est puni par l'autorité compétente 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 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 les charges de l'autorisation octroyée, requiert une autorisation sur la base d'informations 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).

3. L'art. 2 LC définit la notion d'autorité compétente en tablant sur des caractéristiques du projet, elles-mêmes envisagées en fonction d'une série de critères dont l'application détermine si une affaire est du ressort du Conseil communal (al. 1) ou de la CCC (al. 2), celle-ci étant, « compétente pour les projets avec lesquels la commune se trouve en situation de conflits d'intérêts, en particulier lorsqu'elle est propriétaire du terrain ou est impliquée dans un projet par l'intermédiaire d'un autre droit réel ». Dans cette hypothèse, la CCC est également autorité de répression lorsque le projet se situe en zone à bâtir, secteur où, en vertu de l'art. 2 al. 1 le Conseil communal est ordinairement compétent pour appliquer les art. 61 ss de ladite loi dont l'art. T1-1 abroge, dès le 1^{er} janvier 2018, une loi homonyme du 8 février 1996 (aLC) instituant, à ses art. 2 et 54 ss une répartition à peu près semblable des compétences.

Les nouvelles des 11 février 2021, 15 septembre 2022 et 12 décembre 2024 modifiant la LC n'ont pas changé ce système.

4. X _____ Sàrl est accusée d'avoir omis de respecter, en structurant initialement le débouché sur la route D _____ de la route d'accès privée équipant le lotissement sur le n° 2141, la pente de 5% sur une longueur de 5 m, exigence qui figurait dans les autorisations de construire communales du 6 août 2012 et du 17 février 2014 (let. B ci-dessus), puis s'est concrétisée dans les plans du projet autorisé par la CCC le 3 octobre 2023, peu avant la condamnation décidée le 9 octobre 2023 par le Conseil communal.

Le Conseil communal reproche, en somme, à la prévenue de ne pas avoir prêté attention à une des clauses accessoires (charge ou condition) des autorisations communales susvisées et d'avoir ainsi commis une des contraventions réprimées à l'art. 61 al. 1 lit. a LC (cons. 2).

5. La décision du 3 octobre 2023 de la CCC table, parmi d'autres documents, sur un plan de situation du 14 mars 2023 qui montre que le n° 2082 de la commune de Y _____ doit servir à la construction du croisement de l'accès privé du lotissement sur le n° 2141 avec la route D _____. La légende de ce plan range tout le projet de X _____ Sàrl en zone d'habitation individuelle coteau B, sans mentionner de zone forestière ou d'aire forestière. Un préavis du 12 juin 2023 du Service cantonal de la forêt, de la nature et du paysage relève, d'autre part, que ce projet tient la distance de 10 à la lisière forestière.

Partant, la compétence de la CCC pour se saisir de la demande d'autorisation de construire de X _____ Sàrl du 30 mai 2023 dérivait de l'art. 2 al. 3 LC, en raison du fait que la

commune de Y _____ était propriétaire du n° 2082 impliqué dans le projet de la requérante, et non de l'al. 2 de cette disposition qui eût été applicable si l'ouvrage devait être réalisé dans une aire forestière au sens de sa lit. h.

6. Aucune pièce du dossier ne dénote que l'aire forestière se présentait différemment à l'époque où X _____ Sàrl a construit l'accès privé de son lotissement sans tenir compte des clauses des autorisations communales du 6 août 2012 et du 17 février 2014 lui imposant de doter d'une pente de 5% sur une longueur de 5 m, y compris sur le n° 2082 de la commune de Y _____, le croisement de cet accès sur la route D _____.

Il s'ensuit que la poursuite de la contravention dont est accusée X _____ Sàrl incombe à la CCC, attendu les art. 2 al. 3 et 61 al. 1 lit. a LC, et que la condamnation critiquée a été statuée par une autorité qui ne pouvait légalement la décider.

7. En dépit de la nature de voie de réforme qu'a l'appel (art. 34m lit. d et f LPJA), il ne peut remédier à des vices de procédure importants qui justifient une annulation et un renvoi de la cause pour nouvelle décision (art. 409 al. 1 et 2 CPP). Ces vices peuvent être liés à la violation de normes sur la composition de l'autorité (cf. p. ex. ATF 7B-756/2024, 7B_347/2024 du 17 février 2025 cons. 3.4.1) ou de fausse application de règles de compétence (BSK-StPO, 3. Aufl., S. Keller, N 1 et les citations).

8. Cette solution devant être adoptée ici, l'appel de X _____ Sàrl est accueilli 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 à la CCC afin qu'elle examine l'accusation (art. 35 al. 1 LACPP ; cf. art. 302 al. 2 CPP).

9. L'appelante n'étant pas acquittée, elle n'a 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 est admis dans le sens des cons. 6 à 8 ; le prononcé du Conseil communal de Y _____ du 15 janvier 2024 est annulé ; le dossier sera transmis à la CCC à l'entrée en force de l'arrêt.
2. Les frais sont remis ; les dépens sont refusés à l'appelante.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Damien Bender, avocat à Monthey, pour X _____ Sàrl, et au Conseil communal de Y _____, au même lieu.

Sion, le 10 mars 2025.