

VS_GERICHTE A1 21 114 vom 17. Oktober 2022

VS Kantonsgericht, 2022-10-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_114

FR: VS_GERICHTE A1 21 114 du 17 octobre 2022

IT: VS_GERICHTE A1 21 114 del 17 ottobre 2022

Regeste

A1 21 114 ARRÊT DU 17 OCTOBRE 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner et Dr. Thierry Schnyder, juges, Léna Jordan, greffière ad hoc, en la cause CPPE "A _____", B _____, recourants, représentée par Maître Aline Giroud, avocate à Sion contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée et X _____ SA, C _____, tiers concernée, représentée par Maître Nicolas Rouiller, avocat à Lausanne ; et ADMINISTRATION COMMUNALE DE B _____, B _____, autorité concernée, représentée par Maître Gaspard Couchepin, avocat à Martigny (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 14 avril 2021

Erwägungen

E. 4

mai 2020 de l'administration communale qui a été attaquée auprès du Conseil d'Etat. Dès lors, c'est selon le nouveau droit, à savoir la LC et l'OC en vigueur en 2019, que doit être jugé le présent litige. 3.1 Faisant usage d'un droit que la loi lui confère (cf. art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), la recourante demande, à titre de moyens de preuve, l'édition du dossier du Conseil d'Etat relatif à sa décision du 14 avril 2021 et la production par la commune du dossier intégral des autorisations de construire délivrées sur les parcelles nos xx4, xx6, xx7, xx5 et xx3. Elle requiert également la tenue d'une « vision » locale ainsi que l'audition de Me Q _____, ancien président de la commune de D _____. Elle demande enfin la production du courrier du 23 avril 2015 de la CCC, ainsi que tous les documents relatifs aux accords passés par la commune de B _____ au sujet du projet, de même que tous les autres justificatifs y relatifs. 3.2 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1991 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et 143 V 71 consid. 4.1).

- 15 - L'autorité peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité des moyens de preuve offerts et renoncer à les administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 III 73 consid. 5.2.2 et 145 I 167 consid. 4.1). En outre, la procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art.

29 al. 2 Cst ou concrétisé par l'art. 19 LPJA, ne confère aucun droit absolu à s'exprimer oralement avant qu'une décision ne soit prise (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_388/2021 du 17 août 2022 consid. 2.2). 3.3 En l'espèce, le Conseil d'Etat a produit son dossier complet, si bien que la demande de la recourante en ce sens est satisfaite. Quant aux autorités communales, elles ont transmis les documents en leur possession, excepté les plans approuvés en 2012 pour la modification de l'autorisation de construire du centre thermal et des quatre résidences, dont la commune n'a pas conservé de copie, selon ses dires (cf. dos. p. 140). Les conséquences de l'absence au dossier des plans approuvés seront examinées dans le cadre des griefs soulevés au fond (cf. infra consid. 7.1). Pour le surplus, une inspection des lieux s'avère superflue dans la mesure où de nombreux plans de la situation figurent au dossier (plans de l'autorisation accordée en 1993, ainsi que les plans portant le sceau du 26 février 2016), de même que diverses photographies (cf. dos. du Conseil d'Etat p. 33-35 et 46-47 ; dos. céans p. 30) permettant de parfaitement visualiser la situation. De plus, les questions à résoudre nécessitent pour l'essentiel de connaître l'état d'avancement des travaux à l'échéance de l'autorisation de construire et de déterminer s'il existe ou non de justes motifs pour la suspension de la construction des résidences et du centre thermal, ce dont il est possible de juger sur la base des pièces au dossier. Quant à l'audition de Q _____, on ne voit pas en quoi elle permettrait d'établir les faits de manière pertinente, dès lors que la convention signée entre la commune et X _____ SA a été produite et que la recourante n'indique pas quels autres éléments elle entendrait tirer de son témoignage. Par conséquent, l'administration de ce moyen de preuve est rejetée. Enfin, toutes les pièces supplémentaires dont la recourante a requis la production au fil des échanges d'écritures ont été transmises par les autorités communales, excepté les plans approuvés en 2012, si bien que la requête en ce sens de la recourante est également satisfaite.

E. 4.1

La recourante se plaint d'un établissement inexact des faits aux considérants 1 et 2 de la décision entreprise. Selon elle, c'est à tort que le Conseil d'Etat aurait retenu que

- 16 - les initiateurs du projet avaient choisi le forage comme méthode d'amenée d'eau pour le centre thermal. Dans un second point, elle reproche à l'autorité inférieure d'avoir établi, à tort, que ledit forage avait été valablement autorisé car il aurait été effectué, en réalité, à un autre endroit qu'aux coordonnées autorisées. Ce dernier grief ayant été déclaré irrecevable (cf. supra consid. 1.2.2), seule la question du caractère alternatif de la conduite sera examinée.

E. 4.2

La constatation des faits est incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuves déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité administrative (ATF 144 II 281 consid. 3.6.2 ; 137 III 226 consid. 4.2 ; cf. par exemple également ACDP A1 21 95 du 13 juin 2022 consid. 5.2.1).

E. 4.3

En l'espèce, le considérant 2 de la décision attaquée indique qu'une autorisation de construire a été octroyée le 28 janvier 2010 à X _____ SA pour la construction d'une conduite d'amenée d'eau sur la parcelle no xx3. Il est encore précisé que ce second permis était une option alternative à celle du forage autorisé en 2007, ce dernier ayant finalement été préféré. S'il est vrai qu'au moment de la décision entreprise, aucune nouvelle demande

de forage n'avait été déposée (la nouvelle mise à l'enquête n'étant parue au B.O que le xxx 2022), il ne ressortait toutefois pas du dossier du Conseil d'Etat que les initiateurs du projet auraient changé d'optique et décidé de faire amener l'eau depuis le barrage du P _____, comme l'affirme la recourante. On ne peut donc pas reprocher à l'autorité inférieure d'avoir retenu que l'option des conduites d'amenée d'eau était alternative, ces dernières n'ayant finalement pas été construites, ni aucun travail en ce sens n'ayant été prévu. Au contraire, les premiers essais de forage ont effectivement eu lieu, comme la recourante le reconnaît d'ailleurs elle-même (cf. recours, allégué no 43, p. 6-7 et détermination du 15 décembre 2021, p. 2), et se poursuivent encore actuellement. Le Conseil d'Etat a donc bien pris en compte tous les éléments à sa disposition. Ce grief est ainsi écarté. 5.1 Au fond, la recourante invoque une violation de l'art. 44 al. 1 et 2 OC en lien avec l'autorisation de construire accordée en 2012 pour la réalisation de quatre résidences et du centre thermal. Elle estime, en effet, que c'est sans justes motifs que les travaux ont été interrompus durant plus de deux ans, ce qui justifie sa demande de remise en l'état conforme au droit. Selon elle, les quatre résidences auraient déjà pu être construites et une prolongation aurait pu être demandée pour le centre thermal. Le forage ne constituait ainsi pas un juste motif pour interrompre la construction des autres bâtiments.

- 17 - 5.2 L'art. 53 de l'ancienne ordonnance du canton du Valais du 2 octobre 1996 sur les constructions (aOC), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, avait la teneur suivante : « L'autorisation de construire devient caduque si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les trois ans dès son entrée en force. La construction d'un bâtiment est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés (al. 1). Le délai ne commence pas à courir ou il est suspendu lorsque l'autorisation de construire ne peut être mise en œuvre pour des motifs juridiques et que le bénéficiaire entreprend avec diligence les démarches nécessaires à la suppression de l'empêchement (al. 2) ». Cette ordonnance a été abrogée le 1er janvier 2018 par l'ordonnance homonyme du 22 mars 2017. La nouvelle disposition correspondante se trouve dans la LC, en vigueur depuis le 1er janvier 2018. Il s'agit de l'art. 51 LC, dont l'alinéa 1 est libellé ainsi : « L'autorisation de construire devient caduque si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les trois ans dès son entrée en force. L'exécution est considérée comme commencée lorsque des travaux importants ont été réalisés, en particulier l'ensemble du terrassement ou une fouille importante nécessaire au projet. Dans tous les cas, l'exécution du projet est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés ». Le délai ne commence pas à courir ou il est suspendu lorsque l'autorisation de construire ne peut être mise en œuvre pour des motifs juridiques et que le bénéficiaire entreprend avec diligence les démarches nécessaires à la suppression de l'empêchement (al. 2). L'art. 51 al. 3 LC prévoit encore ce qui suit : « lorsqu'il s'agit d'un ensemble de constructions autorisées sous la forme d'une seule autorisation de construire, le délai est respecté si l'exécution de l'une des constructions a débuté dans les cinq ans dès l'entrée en force ». L'autorité compétente peut, pour de justes motifs, prolonger de trois ans au plus la durée de validité d'une autorisation de construire. La prolongation est exclue lorsque la situation de fait ou de droit déterminante au moment de l'octroi de l'autorisation de construire a changé (art. 51 al. 4 LC). Ces dispositions topiques de l'ancien et du nouveau droit cantonal règlent la question de la durée de validité du permis de construire de manière similaire, le nouveau droit reprenant en partie la jurisprudence cantonale rendue sous l'empire de l'ancien droit. L'art. 10. 2 RIC reprend, en substance, les mêmes principes et les mêmes durées que ceux mentionnés ci-dessus. La lettre c de cet article précise que lorsqu'il s'agit d'un ensemble de constructions autorisées

sous la forme d'un seul permis de bâtir, les

- 18 - constructions non commencées dans un délai de cinq ans dès l'entrée en force de l'autorisation de construire, doivent faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête publique.

5.3 Les obstacles juridiques à la mise en œuvre de l'autorisation, au sens de l'art. 51 al. 2 LC, peuvent être de droit public ou de droit privé. Il pourrait s'agir, par exemple, de la nécessité d'obtenir une autorisation supplémentaire (situation a priori théorique puisque les prescriptions en matière de coordination que pose l'art. 37 al. 1 OC comprennent notamment celle requérant la simultanéité des autorisations), de l'introduction d'une procédure de retrait du permis de construire, de l'introduction d'une procédure de droit civil en cas de conflit avec un voisin ou de la nécessité de régler un litige ayant trait à une servitude. Le dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire ou d'une demande de modification d'un projet approuvé n'entrave en revanche pas le délai de validité, étant donné que, dans les deux cas, il n'y a aucun obstacle juridique à la réalisation du projet approuvé (cf. ACDP A1 18 239 du 29 avril 2019 consid. 4.3). L'existence de tels obstacles empêchant le délai de courir ou l'interrompant ne doit pas être admise à la légère. En effet, les circonstances de fait et de droit sur la base desquelles une autorisation de construire est délivrée peuvent évoluer rapidement. Plus se prolonge le laps de temps entre le moment où une autorisation est délivrée et celui où expire sa validité, plus grandes sont les chances que le projet de construction apparaisse, au moment où devraient débiter les travaux, comme inadapté, voire illégal au regard de circonstances qui se sont modifiées depuis l'approbation du projet. Partant, il est d'intérêt public que les projets de construction soient réalisés le plus rapidement possible dès leur approbation (cf. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Kommentar, 4e éd. 2013, vol. I, p. 514 et ACDP A1 18 239 précité consid. 4.3). C'est la raison pour laquelle une autorisation de construire est délivrée pour une durée limitée qui ne peut être prolongée que pour de justes motifs et à condition que la situation de fait ou de droit déterminante au moment de l'octroi de l'autorisation de construire n'a pas changé (art. 51 al. 4 LC). C'est aussi pour cette raison que l'article 51 al. 2 LC impose au bénéficiaire de l'autorisation de construire d'entreprendre avec diligence les démarches nécessaires à la suppression de tout empêchement à la mise en œuvre de l'autorisation (ACDP A1 19 130 du 17 mars 2020 consid. 3.3.1 et ACDP A1 18 239 précité consid. 4.3). 5.4 Aux termes de l'art. 44 OC, sauf justes motifs, les travaux doivent être poursuivis sans interruption jusqu'à leur achèvement (al. 1). Lorsque les travaux sont suspendus sans justes motifs - pour un ensemble de constructions depuis plus de deux ans -,

- 19 - l'autorité compétente doit 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 (al. 2). Les dispositions de la loi concernant l'exécution par substitution, l'intervention sans procédure préalable et la garantie des frais y relatifs sont applicables (al. 3). L'art. 10.7 let. a RIC reprend mot pour mot l'art. 44 al. 2 OC. Il est précisé, à l'art. 10.7 let. b, que lorsque les travaux sont suspendus sans justes motifs, le conseil municipal peut exiger leur achèvement, une adaptation acceptable ou, le cas échéant, la démolition des constructions commencées avec rétablissement des lieux dans un état conforme au droit. La question de savoir si les travaux ont été régulièrement poursuivis, le cas échéant moyennant des interruptions justifiées, doit être logiquement examinée depuis le moment où les travaux ont commencé. Dans un arrêt récent, la Cour a retenu que de justes motifs, au sens de l'art. 44 al. 1 OC, pouvaient correspondre, par

exemple, à un problème de servitude lié à un droit de passage, à une canalisation communale endommagée lors de la réalisation d'une paroi, à un glissement de terrain ayant entraîné une période d'observation ou encore à des difficultés financières de la société constructrice (ACDP A1 18 225 du 9 mars 2020, consid. 5.3). 5.5.1 En l'espèce, il n'est pas contesté que les travaux du bâtiment D, soit l'excavation et la construction des semelles de fondation, ont été effectués entre novembre et décembre 2015. Il en va de même de la pose du radier en octobre 2016 et mai 2017, si bien que l'on peut retenir que les travaux ont débuté avant l'échéance de l'autorisation de construire, accordée le 19 décembre 2012. Toutefois, ceux-ci ont été interrompus. Selon le rapport réalisé par J _____ en 2019, aucune activité de construction n'a pu être observée sur le chantier de l'immeuble D depuis mai 2017. Quant aux résidences A, B et C situées sur les parcelles no xx4, xx6 et xx7, aucune construction n'a débuté. Les bien-fonds sont utilisés respectivement comme parking, pâturage pour chevaux ou terrains vagues. Plus aucun travail n'a été effectué sur les bâtiments A, B, C et D, ni sur le centre thermal depuis lors. Seules les opérations relatives aux forages ont eu lieu, ce que ne conteste d'ailleurs pas X _____ SA, qui n'a décrit que l'exécution de celles-ci, à l'exclusion de toute précision quant aux bâtiments projetés (cf. par exemple dos. du CE p. 182, allégué no 10). Il s'agit ainsi d'examiner si les travaux sur les bâtiments et sur le centre thermal ont été interrompus pour de justes motifs, au sens de l'art. 44 al. 1 OC.

- 20 - 5.5.2 Le Conseil d'Etat, dans la décision entreprise, a considéré que la construction d'un centre thermal dans une station telle que B _____, où il n'existait aucune présence d'eau chaude naturelle proche de la surface du sol, nécessitait la réalisation de forages importants et d'une analyse démontrant que la fourniture d'eau thermale à partir d'aquifères profonds était économiquement exploitable. Les travaux de forages avaient eu lieu comme prévu et, sur la base des résultats de ces derniers, le projet devrait être poursuivi à travers un second forage qui serait mis à l'enquête. Selon lui, ces circonstances très particulières devaient être considérées comme de justes motifs au sens de l'art. 44 OC, justifiant que les travaux de construction des résidences et du centre thermal soient à l'arrêt, même pour plusieurs années. Les autorités communales affirmaient, quant à elles, dans leur détermination du 23 septembre 2020 auprès du Conseil d'Etat, qu'il n'y avait pas lieu de reprocher au bénéficiaire des autorisations de construire de vouloir s'assurer de la faisabilité du projet du centre thermal avant de démarrer les travaux de l'hôtel adjacent. Elles invoquaient le principe de coordination qui permettait, selon elles, de retenir que l'avancement des travaux de l'autorisation de 2012 avait été suspendu pour de justes motifs, au sens de l'art. 44 OC. 5.5.3 En l'occurrence, force est de constater que les travaux découlant de l'autorisation de construire délivrée le 19 décembre 2012 sont à l'arrêt depuis le mois de mai 2017. Ils étaient donc suspendus depuis plus de deux ans au moment de la requête de remise en l'état déposée par la CPPE le 10 décembre 2019. En effet, une fois les fondations et le radier posés, plus aucune nouvelle opération n'a eu lieu en lien avec les résidences ou le centre thermal lui-même. Seules les opérations relatives au forage ont été exécutées. Les autorisations de construire délivrées en 2007 pour le forage et en 2012 pour les résidences et le centre thermal sont indubitablement liées, dans la mesure où la condition sine qua non de l'exploitation d'un tel centre est la présence d'eau et l'acheminement de celle-ci dans les bassins. Toutefois, les autorités communales ont accordé une autorisation de construire pour un projet de centre thermal sans même savoir s'il serait possible d'amener de l'eau sur le site, en violation manifeste du principe de coordination (ancré à l'art. 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 – LAT ; RS

700) qu'elles invoquent elles-mêmes. Cette question est encore actuellement en cours de résolution, puisque les résultats du premier forage n'ont pas été suffisamment concluants et qu'une nouvelle demande d'autorisation de construire pour un second projet de forage est parue au B.O le xxx 2022, soit durant la procédure de recours céans. Précisément de par la nature exceptionnelle de ce projet et de par les

- 21 - exigences spécifiques à tout centre thermal, dont la plus élémentaire est celle d'avoir accès à une source d'eau, et en respect du principe de l'unité de l'autorisation de construire, selon lequel l'autorité doit statuer sur un projet dans son ensemble et vérifier qu'il respecte le droit fédéral et cantonal (cf. art. 22 LAT ; RDAF 2017 I 373, p. 374), les autorisations n'auraient pas dû être fragmentées. A tout le moins pour le centre thermal, les travaux n'auraient pas dû être autorisés avant d'avoir résolu la question de l'eau puisque, de facto, le centre en lui-même ne peut pas être exploité sans eau, ce qui implique que la pesée des intérêts a été effectuée de manière erronée par les autorités communales, ceci dès le départ. Toutefois, compte tenu de l'issue du présent recours, la question de la validité initiale de l'autorisation de construire du 19 décembre 2012, qui semble douteuse au regard des principes susmentionnés, peut rester ouverte. 5.5.4 A ce jour, les travaux sont interrompus depuis plus de cinq ans (soit à compter du mois de mai 2017). Or, le déroulement de travaux ressortant d'une autre autorisation de construire ne peut pas constituer de justes motifs au sens de l'art. 44 OC. Il n'existe, dans le cas présent, pas d'obstacle juridique à la poursuite de travaux, tels qu'une servitude à acquérir ou des problèmes liés à des conduites. L'absence de succès du premier forage pour alimenter le futur centre thermal ne constitue pas une raison objective suffisante pour retarder, sans limite de temps, la continuation des travaux relatifs aux résidences. En effet, bien que les messages accompagnant l'adoption des différentes versions de la LC et de l'OC (cf. BSGC 1995.11 p. 678, BSGC 1996.11, annexes, p. 1046, ainsi que BSCG 2016 3-2, p. 1562 et 1572) n'apportent pas de précision quant à l'art. 44 OC (correspondant à l'ancien art. 56 aOC), il ressort manifestement de l'art. 51 LC qu'une autorisation de construire a pour but d'être délivrée pour une durée limitée, puisque des délais sont fixés pour débiter les travaux. Cette disposition a, par ailleurs, été jugée tellement importante qu'elle a été déplacée de l'OC vers la LC (BSCG 2016 3-2, p. 1562). Il semble ainsi douteux que le législateur ait souhaité contourner ce principe par le biais de l'art. 44 OC. Au contraire, ce dernier semblait destiné à prendre en compte certains imprévus, mais non à vider de sa substance l'art. 51 LC en permettant au constructeur de suspendre, sans limite de temps, la validité de son autorisation de construire. La jurisprudence a, par ailleurs, déjà eu l'occasion d'indiquer qu'il était d'intérêt public que les projets de construction soient réalisés le plus rapidement possible dès leur approbation (cf. supra consid. 5.3).

- 22 - Une telle interprétation est cohérente avec le principe général de la bonne foi, explicitement consacré à l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. De cette règle découle l'interdiction de l'abus de droit, soit l'exercice d'un droit subjectif qui apparaît, dans un cas concret, manifestement contraire au droit ou qui existe également lorsqu'une institution juridique est utilisée manifestement à l'encontre de la finalité pour laquelle elle a été créée (ATF 144 II 49 consid. 2.2, 142 II 206 consid. 2.3, 134 I 65, consid. 5.1 ; Pierre Moor/Alexandre Flückiger/ Vincent Martenet, Droit administratif, vol. I, 3ème édition, 2012, p. 933). La prohibition de l'abus de droit vise non seulement les parties, mais également l'administration. Il y a fraude à la loi, forme particulière d'abus de droit, lorsqu'un

justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit (Idem p. 935 ; ATF 144 II 49 précité, consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2020 du 19 novembre 2020 consid. 2.1). A la lumière de ces éléments, on ne peut que retenir qu'il serait constitutif d'un abus de droit, voir même d'une fraude à la loi, d'admettre que l'art. 44 OC permettrait de suspendre des travaux, sans aucune limite de temps, et par là-même, de contourner l'art. 51 LC, dont l'alinéa 4 prévoit la prolongation de la durée de validité de trois au plus, durée largement dépassée dans le cas présent. Il n'appartient pas à la Cour de céans de fixer une limite temporelle là où le législateur n'a pas souhaité en indiquer une de manière précise. Chaque situation doit évidemment être examinée au cas par cas. Or, en l'espèce, les travaux découlant de l'autorisation de construire du 19 décembre 2012 étant suspendus depuis plus de cinq ans, et compte tenu du fait qu'ils le resteront vraisemblablement jusqu'à la fin des opérations de forage découlant d'autres autorisations de construire et qu'il n'est actuellement pas possible de prévoir une date de fin de ces travaux, de justes motifs aux termes de l'art. 44 OC ne peuvent pas être retenus. Le Conseil d'Etat a ainsi, de manière erronée, retenu que les travaux pouvaient être suspendus durant toute la durée de l'autorisation de construire accordée parallèlement pour les forages, sans que l'on sache quand la fin des travaux est prévue. Par conséquent, ce grief est admis et la décision du Conseil d'Etat annulée. 5.5.5 Quant aux solutions proposées par l'art. 44 al. 2 OC, force est de constater que les autorités ne sont pas liées par les conclusions des parties (cf. art. 61 al. 1 LPJA). Le conseil municipal puis le Conseil d'Etat auraient donc parfaitement été en mesure

- 23 - d'exiger l'achèvement des travaux ou une adaptation acceptable avant d'exiger la démolition des constructions. Ce grief est donc également admis. Le dossier sera renvoyé à l'autorité compétente pour qu'elle mette en œuvre l'une des options offertes par l'art. 44 al. 2 OC, à savoir exiger soit l'achèvement des travaux, soit une adaptation acceptable, soit la remise en état des lieux dans un état conforme au droit. 6.1 Il convient ensuite d'examiner si la commune reste compétente compte tenu des intérêts en jeu. 6.2 La CCC est 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 le projet par l'intermédiaire d'un autre droit réel (art. 2 al. 3 LC). Il ressort du message du Grand Conseil accompagnant le projet modifiant la loi sur les constructions du 8 février 1996 du 23 mai 2016 (ci-après : le message), que cet article a été adapté comme suit : « Il est ainsi proposé que la CCC soit compétente pour tous les projets dans lesquels les communes se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts, en particulier lorsqu'elles en retirent un avantage, sont requérantes, propriétaires ou encore impliquées par un autre droit réel » (cf. le message p. 9). 6.3 Il ressort des articles de presses figurant au dossier que l'association des communes de B _____ s'est engagée à investir un montant de 12 millions de francs dans la construction d'un parking destiné notamment au centre thermal. On constate, dans ce même article, que les autorités communales ont l'intention d'utiliser le centre pour chauffer des habitations, via une centrale à pellets située dans le complexe des thermes (cf. dos. A1 21 114 p. 76 verso). Il est ainsi parfaitement évident que la commune a des intérêts en jeu dans le cadre de ce projet. La raison pour laquelle elle n'a pas jugé utile de se dessaisir de l'affaire et de faire trancher le dossier par la CCC n'est pas indiquée. Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 14 avril 2021, a omis intégralement de faire mention du conflit d'intérêts de la municipalité. On relève encore que les autorités communales, en sus d'avoir égaré les plans approuvés en 2012, n'ont pas jugé utile de faire mention, dans leurs

différentes écritures tant auprès du Conseil d'Etat que céans, de leurs investissements financiers dans le projet des thermes. Dès le moment où les autorités communales ont investi des deniers publics dans le centre thermal, ici par le biais du financement d'un parking, et qu'elles profiteront de la construction du centre pour mettre un place un système de chauffage à

- 24 - distance qui leur permettra d'économiser un montant certain (cf. A1 21 114 p. 76 verso), points sur lesquels elles n'ont pas jugé utile d'informer les autorités de recours, elles ne disposent plus de l'indépendance nécessaire pour agir en tant qu'autorité de police des constructions dans le présent dossier. Dès lors, c'est la CCC qui doit être déclarée compétente pour trancher tous les futurs litiges en lien avec le projet X _____ SA. Partant, c'est à cette autorité que la cause est renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants, afin d'en assurer l'impartialité (cf. ACDP A1 21 238 du 22 avril 2022 consid. 4.6). 7.1 En dernier lieu, le fait que les autorités communales aient tout simplement « égaré » les plans approuvés en 2012 et soient donc incapables de les produire en procédure ne joue pas en leur faveur. Il est ainsi impossible, pour la Cour de céans, de constater le contenu desdits plans, étant précisé que ceux déposés portent un sceau communal de 2016 et ont été « validés » a posteriori par la commune. Une telle manière de procéder laisse fortement songeur. De plus, il est pour le moins surprenant que ni les autorités communales, ni les architectes, ni les initiateurs du projet n'aient conservé les plans portant le sceau d'approbation de la commune de 2012, ce d'autant plus compte tenu de l'ampleur du projet. A fortiori, cette perte rend également impossible toute mise en œuvre future de police des constructions en lien avec l'autorisation de construire délivrée en 2012, dès lors que la conformité aux plans approuvés ne pourra pas être vérifiée par l'autorité compétente (cf. p. ex. art. 46 al. 1 let. c OC). A cet égard, il reviendra à l'autorité de police des constructions, soit ici la CCC, d'instruire ces éléments et de prendre toutes les mesures qu'elle jugera utiles. En sus, on relève encore que le parking dans lequel la municipalité a l'intention d'investir, selon ses propres dires, ne figure pas sur les plans déposés au dossier et portant le sceau communal du 26 février 2016, alors même que les autorités affirmaient dans la presse qu'il s'agissait d'une condition à la réalisation du projet. Il s'agit donc vraisemblablement d'une modification du projet approuvé en 2012, non mise à l'enquête. L'autorité de police de construction devra également examiner ce point et, cas échéant, requérir le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation de construire, conformément à l'art. 45 OC. Il lui incombera enfin d'examiner dans quelle mesure la convention passée entre la municipalité et le constructeur peut et/ou doit être mise en œuvre, en lien avec l'art. 44 OC.

E. 8

Au vu de ce qui précède, le recours est admis, dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). La décision du Conseil d'Etat du 14 avril 2021 est

- 25 - donc annulée et le dossier est renvoyé à la CCC (cf. supra consid. 6.3) pour nouvelle décision dans le sens des considérants. 9.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être mis à la charge de X _____ SA, qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA). Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 de la loi du

E. 11

février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 2000 fr., débours compris (art. 11 LTar). 9.2 X _____ SA versera des dépens à la CPPE « A _____ », qui obtient gain de cause et qui en a réclamés (art. 91 al. 1 LPJA). Ces dépens seront arrêtés au montant de 3000 fr. (TVA et débours compris) eu égard, notamment, au travail effectué par les mandataires de la recourante, qui a consisté principalement, en la rédaction du recours auprès du Conseil d'Etat (9 pages), ainsi qu'une détermination (7 pages) et en la rédaction du mémoire de recours de droit administratif (16 pages), suivie de 5 déterminations, soit 13 pages supplémentaires en tout (art. 4, 27, 29 al. 2 et 39 de la loi 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8).

- 26 -

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.