

# VS\_GERICHTE A1 23 204 vom 26. September 2024

VS Kantonsgericht, 2024-09-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1\\_23\\_204](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_204)

FR: VS\_GERICHTE A1 23 204 du 26 septembre 2024

IT: VS\_GERICHTE A1 23 204 del 26 settembre 2024

## Regeste

A1 23 204 ARRÊT DU 26 SEPTEMBRE 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier, en la cause COMMUNE DE X \_\_\_\_\_, recourante, représentée par Maître Christian Voide, avocat, 1951 Sion contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et Y \_\_\_\_\_, tiers concerné, représenté par Maître Maxime Crisinel, avocat, 1870 Monthey (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 18 octobre 2023

## Erwägungen

### E. 1

A titre liminaire, il convient d'examiner la recevabilité du recours déposé par la Commune.

#### E. 1.1

Selon Y \_\_\_\_\_, la décision litigieuse serait en effet exclusivement fondée sur du droit cantonal et non communal. Partant, elle ne porterait pas atteinte à l'autonomie communale de la recourante, ce qui exclurait de lui reconnaître la qualité pour recourir de ce chef. Dans la mesure où elle ne disposerait de surcroît pas d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision, son recours devrait être déclaré irrecevable.

#### E. 1.2

Aux termes de l'art. 44 al. 1 let b LPJA – applicable à la procédure de recours de droit administratif par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA –, a qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir. En vertu de l'art. 156 al. 1 LCo, les collectivités de droit public et leurs associations ont qualité pour recourir auprès du Tribunal cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée. D'après la jurisprudence, une commune peut recourir aussi bien lorsque la décision lui porte une atteinte semblable à celle dont pâtirait un particulier que lorsqu'elle est atteinte dans son autonomie en qualité de collectivité défendant ses prérogatives de puissance publique dans les limites de sa juridiction (ACDP A1 22 157 du 16 juin 2023 consid. 1.1, A1 19 152 du 18 décembre 2019 consid. 1 et A1 18 227 du

- 9 - 27 mars 2019 consid. 1.1). L'aménagement local et la police des constructions incombent aux communes (art. 6 let. c LCo ; art. 70 Cst. cant.), matière où, dans les limites du droit fédéral et cantonal, elles sont autonomes (art. 69 Cst. cant. ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_419/2019 du 14 septembre 2020 consid. 5.2 et 1C\_549/2012 du

#### E. 1.3

Il en résulte que Y \_\_\_\_\_ se trompe lorsqu'il établit un lien entre la seule source du droit applicable et l'autonomie dont jouirait ou non une commune. Le fait que la marge de manœuvre dont bénéficie cette dernière dans un domaine puisse être encadrée par le droit supérieur ne la prive pas pour autant de son autonomie, même dans l'hypothèse où le droit fédéral et/ou cantonal sont – supposément – seuls applicables. Le point déterminant est au contraire de savoir si le droit supérieur laisse subsister une marge de manœuvre à l'autorité communale. Or et comme on le verra plus loin (cf. infra consid. 10.2), les dispositions topiques en matière de police des constructions, singulièrement d'achèvement des travaux (art. 55 al. 1 let. b et 58 LC, l'art. 44 OC), imposent au Conseil municipal d'agir en cas d'interruption injustifiée. Ce dernier bénéficie néanmoins d'une marge d'appréciation pour déterminer s'il existe de justes motifs d'interruption, d'une part, mais également pour choisir les mesures appropriées propres à y remédier, d'autre part. Cette liberté de décision relativement importante traduit une certaine autonomie dont la Commune peut se réclamer, quand bien même son activité est, en la matière, encadré par le droit supérieur. En d'autres termes, la Commune revêt indéniablement la qualité pour recourir en l'espèce.

#### **E. 1.4**

Pour le surplus adressé en temps utile et conformément aux exigences légales applicables (art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA), le recours de droit administratif est recevable, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

#### **E. 2**

Au titre des mesures d'instruction, la recourante a requis l'édition du dossier du Conseil d'Etat qui s'est exécuté le 10 janvier 2024. Pour le reste, la visite des lieux et l'audition de deux témoins requises n'apparaissent pas pertinentes. Le Tribunal estime en effet que, tel que constitué, le dossier de la cause est suffisamment complet pour établir les faits pertinents et résoudre les questions juridiques que pose le présent litige, si bien que les mesures d'instruction précitées s'avèrent d'emblée inutiles. Cela est

- 10 - d'autant plus vrai que, vu le sort du litige, la recourante ne dispose en réalité d'aucun intérêt à ce qu'elles soient mises en œuvre. Partant, les mesures d'instruction requises sont refusées.

#### **E. 3**

Dans un premier grief formel, la recourante soutient que l'autorité précédente aurait manqué à son devoir de motivation de trois manières distinctes. Premièrement, elle aurait insuffisamment traité les problématiques tirées de l'absence de représentation de Y \_\_\_\_\_ et de la notification régulière de la sommation en appliquant uniquement l'art. 11 LPJA intitulé « Mandataire et domicile élus », sans en revanche mentionner ni appliquer l'art. 31 LPJA qui régit les conséquences d'une « Notification irrégulière ». Deuxièmement, elle aurait à tort retenu des faits ne ressortant d'aucune pièce au dossier (conditions météorologiques ; difficultés de coordination ; etc.) pour conclure à l'existence de justes motifs de suspension des travaux. Troisièmement, elle aurait retenu la « nullité » de la sommation du 9 février 2021 en une phrase, sans cependant examiner les conditions y relatives.

#### **E. 3.1**

En lien avec le droit d'être entendu, la jurisprudence constante considère que lorsque l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision

motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée ; la motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et arrêt du Tribunal fédéral 2C\_15/2024 du 18 juin 2024 consid. 4.1.1 et ACDP A1 23 128 du 25 mars 2024 consid. 2.1).

### **E. 3.2**

En tant qu'elle concerne l'art. 31 LPJA, la critique ne se rapporte pas tant à la violation du droit d'être entendu qu'à la prétendue mauvaise application du droit lors de l'examen des pouvoirs de représentation (cf. infra consid. 6 et 7) et de la régularité des notifications (cf. infra consid. 9.2.2 et 11.5.2). Par ailleurs, la constatation de faits par l'instance précédente, dont la recourante estime qu'ils ne reposent sur aucune pièce au dossier, ressortit à l'établissement des faits et à l'appréciation des preuves et non à la motivation suffisante (cf. infra consid. 4). Enfin, si le Conseil d'Etat n'a pas exposé les principes régissant la nullité des décisions administratives, il n'en résulte aucun défaut de motivation. Si la décision indique effectivement que la sommation était « nulle et non avenue », il ne s'agit manifestement pas là d'une nullité au sens juridique du terme, mais d'un abus de langage, comme l'a du reste reconnu le Conseil d'Etat dans sa réponse du 10 janvier 2024.

### **E. 3.3**

Le grief de violation du droit d'être entendu est par conséquent rejeté.

- 11 -

### **E. 4**

La recourante reproche encore à l'autorité précédente d'avoir établi les faits de manière inexacte en ne tenant pas compte de certains éléments au dossier, pourtant susceptibles de démontrer un lien de représentation entre Y \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_.

#### **E. 4.1**

S'agissant des déclarations que ce dernier aurait faites en ce sens lors la séance du 20 novembre 2020, on ne peut reprocher au Conseil d'Etat de n'en avoir pas tenu compte, dès lors qu'elles ont été faites oralement et qu'il n'existe pas d'unanimité des intéressés sur leur contenu. En réalité, seule l'audition contradictoire des parties présentes à la séance aurait – peut-être – permis de les établir, mesure qui s'avère toutefois superflue pour les motifs déjà exposés (cf. supra consid. 2). La critique n'est pas davantage fondée en tant qu'elle porte sur le courriel du 22 décembre 2020. Contrairement à ce que suggère la recourante, le Conseil d'Etat en a bien tenu compte et en a d'ailleurs résumé le contenu (cf. let. H de la partie « Faits » de la décision entreprise). En revanche, il est exact qu'il a retenu que ni ce document ni aucun autre des éléments au dossier n'établissait l'existence d'une représentation valable, ce qui constitue toutefois une question de droit et n'a donc pas trait à l'établissement des faits. Il en va de même des prétendus justes motifs d'interruption des travaux. Factuellement, la décision rappelle en effet les raisons avancées à cet égard par E \_\_\_\_\_ (chutes de neige et mauvais état de santé ; cf. let. L, N et O de la partie « Faits » de la décision querellée). Savoir cependant si, comme l'a retenu le Conseil d'Etat, ces circonstances constituent des justes motifs au sens de l'art. 44 OC relève du droit et non des faits.

#### **E. 4.2**

En revanche, c'est avec raison que la recourante reproche au Conseil d'Etat de n'avoir pas retenu que Y \_\_\_\_\_ était destinataire – « en copie » (« Cc ») – de plusieurs courriels envoyés par E \_\_\_\_\_ au chef de service, puisque ce constat était susceptible d'avoir une incidence sur la validité de la représentation de Y \_\_\_\_\_ par E \_\_\_\_\_ (sur cette question, cf. infra consid. 6 et 7). En omettant de le constater, l'autorité précédente a donc effectivement établi les faits de manière inexacte.

#### **E. 4.3**

Le grief est ainsi partiellement admis en tant qu'il porte sur ce dernier point et implique de compléter l'état de fait en ce sens (cf. supra let. B, F, H et I).

#### **E. 5**

Sur le fond, le litige pose tout d'abord la question de la validité du rapport de représentation entre Y \_\_\_\_\_ et/ou B \_\_\_\_\_ Sàrl, d'une part, et E \_\_\_\_\_, respectivement G \_\_\_\_\_ Sàrl, d'autre part.

- 12 -

#### **E. 5.1**

A cet égard, la décision entreprise retient que Y \_\_\_\_\_ était, en tant que personne physique et suite à l'acquisition des parcelles concernées, seul requérant et bénéficiaire de l'autorisation de construire de 2012. Or, n'ayant personnellement jamais accordé de procuration, il n'était pas lié par les procurations des 19 novembre 2020 et 4 février 2021 autorisant E \_\_\_\_\_ à effectuer diverses démarches en lien avec la construction des chalets litigieux. Certes signées de sa main, ces procurations étaient toutefois établies au nom de B \_\_\_\_\_ Sàrl, dont il était l'associé gérant unique, et non en son nom propre. L'appréciation contraire du Conseil municipal était d'autant moins acceptable que toutes les correspondances communales avaient été adressées à G \_\_\_\_\_ Sàrl et non à E \_\_\_\_\_ personnellement, lors même que ce dernier était le bénéficiaire des procurations précitées. Au surplus, l'importance des conséquences résultant des courriers adressés à G \_\_\_\_\_ Sàrl militait aussi en défaveur d'une représentation valable.

#### **E. 5.2**

La recourante conteste ce raisonnement au motif que Y \_\_\_\_\_ était également destinataire des courriels adressés par E \_\_\_\_\_ au chef de service les 4 février, 13 et 21 avril, 31 mai et 9 juin 2021, ainsi que de la réponse de ce dernier le 9 juin 2021. Dans ces conditions, l'invocation de l'absence de procuration valable par Y \_\_\_\_\_ serait abusive et sa confirmation par le Conseil d'Etat procéderait d'un formalisme excessif.

#### **E. 5.3**

Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, les procurations des 19 novembre 2020 et 4 février 2021 ont été signées par Y \_\_\_\_\_ « en qualité d'Administrateur de la société B \_\_\_\_\_ Sàrl » et sur une feuille à en-tête de la société précitée. Contrairement à ce que retient la décision attaquée, on ne saurait cependant déduire de ce seul constat l'absence de lien de représentation entre Y \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_ (cf. infra consid. 6). En réalité, même à dénier tout effet à ces procurations, il résulterait néanmoins des circonstances du cas d'espèce l'existence d'un rapport de représentation entre les prénommés (cf. infra consid. 7).

#### **E. 6**

Dans la mesure où Y \_\_\_\_\_ était personnellement propriétaire des parcelles concernées, la rédaction et la signature des deux procurations n'a pu intervenir que dans trois configurations. Comme on le verra, il n'est toutefois pas nécessaire de procéder à de mesures d'instruction afin d'établir les circonstances exactes de la signature des procurations, dès lors que chacune des trois configurations aboutit au constat d'une représentation valable.

- 13 -

### **E. 6.1**

Premièrement, il se peut que B \_\_\_\_\_ Sàrl ait réellement eu le pouvoir de charger E \_\_\_\_\_ de la représentation litigieuse. Pour rappel, la vidéo promotionnelle diffusée sur Youtube.com (cf. supra let C) démontre que B \_\_\_\_\_ Sàrl est intervenue dans le projet de construction des chalets, dans une mesure et selon des modalités qui demeurent cependant inconnues. Dans ce contexte, il est donc parfaitement possible que Y \_\_\_\_\_ ait mandaté B \_\_\_\_\_ Sàrl pour l'assister dans son projet, laquelle aurait à son tour valablement conféré à E \_\_\_\_\_ des pouvoirs de représentation. On serait en présence d'un cas de substitution ou de sous-mandat au sens de l'art. 398 al. 3 CO (cf. Jugement de la Cour civile I C1 21 16 du 30 mai 2023 consid. 2.4.1.2). Dans cette configuration, force serait alors de conclure à l'existence d'un rapport de représentation valable entre Y \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_. Cette hypothèse – qui correspond à l'interprétation littérale des procurations –, semble la plus logique, puisqu'elle expliquerait que Y \_\_\_\_\_ ait signé les deux procurations successives sans protestation, mais également qu'il n'ait jamais prétendu qu'elles étaient erronées.

### **E. 6.2**

Si l'on retient, deuxième hypothèse, que B \_\_\_\_\_ Sàrl ne pouvait concéder à E \_\_\_\_\_ un droit de représentation dont elle ne disposait pas elle-même (« nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet »), il conviendrait alors d'interpréter les procurations des 19 novembre 2020 et 4 février 2021.

#### **E. 6.2.1**

Une procuration constitue un acte juridique unilatéral sujet à réception (CHAPPUIS, in Commentaire romand, Code des obligations I, 3e éd. 2022, no 6 ad art. 33 CO) auquel l'art. 18 CO relatif à l'interprétation des contrats est applicable par analogie (arrêt du Tribunal fédéral 4A\_609/2020 du 26 mars 2021 consid. 5.2.1 et WINIGER, in Commentaire romand, Code des obligations I, 3e éd. 2022, no 12 ad art. 18 CO). Il en résulte que le contenu de la déclaration est déterminé en premier lieu par la volonté réelle de l'auteur de la déclaration (le représenté), si le destinataire l'a effectivement reconnue (le représentant) et, à défaut, en vertu du principe de la confiance (arrêts du Tribunal fédéral 4A\_609/2020 précité consid. 5.2.1 et 4A\_633/2017 du 23 mai 2018 consid. 2.3). Dans ce contexte, l'art. 18 al. 1 CO commande de ne pas s'arrêter aux expressions ou dénominations inexactes (« falsa demonstratio ») pour apprécier la forme et les clauses de l'acte. L'application de ce principe présuppose toutefois d'établir la volonté de l'auteur de la déclaration unilatérale (respectivement l'existence d'un consensus des parties en cas de contrat) et le fait qu'il n'était pas conscient de la

- 14 - discrepancy existant entre l'intention et la déclaration (WINIGER, op. cit., no 61 ad art. 18 CO).

### **E. 6.2.2**

En l'espèce, dans la mesure où il se savait seul propriétaire des parcelles litigieuses au moment de la signature des procurations, Y \_\_\_\_\_ aurait dû savoir que la procuration devait être signée en son nom personnel et pas au nom de sa société. Dans ces circonstances et sous réserve d'avoir délibérément voulu établir des procurations erronées (cf. infra consid. 6.2.3), la mention de sa société comme représentée ne peut que résulter d'une erreur ou d'une confusion entre ses droits personnels et ceux de sa société qui, comme déjà mentionné, est intervenue d'une manière ou d'une autre dans la réalisation du projet. Dans cette hypothèse, il n'est pas douteux que, s'il avait été conscient de son erreur, Y \_\_\_\_\_ aurait rectifié les procurations. A la lecture des procurations, on comprend en effet que son intention était de décharger des démarches administratives la personne qui aurait en principe dû les assumer, sans que l'identité de cette personne – lui-même ou sa société – n'ait une quelconque incidence à cet égard. Cette appréciation est en outre confortée par le fait que Y \_\_\_\_\_ n'a jamais eu de contacts directs avec la Commune depuis l'acquisition des parcelles. Au contraire, il a toujours été représenté par des tiers (A \_\_\_\_\_ s'agissant de l'annonce du début des travaux [cf. supra let. B] et D \_\_\_\_\_ SA lorsque la validité du permis de construire a été mise en doute par la Commune [cf. supra let. D]), lesquels n'ont d'ailleurs jamais produit de procurations formelles. Partant, on ne voit pas pour quelles raisons Y \_\_\_\_\_ – qui ne l'explique du reste pas – aurait souhaité agir différemment à l'égard de E \_\_\_\_\_. Ce d'autant moins qu'il ne s'est jamais opposé aux actes de ce dernier lorsqu'il en a eu connaissance (sur cette question, cf. infra consid. 7.2). Il en résulte que ses allégations quant à l'invalidité des pouvoirs de représentation sont en réalité dictées par les besoins de la cause, mais ne sauraient masquer sa réelle intention à l'époque de la signature des procurations. Il ne faut par ailleurs pas négliger qu'en sa qualité de destinataire des pouvoirs de représentation, E \_\_\_\_\_ lui-même a parfaitement saisi que ces pouvoirs lui étaient confiés par Y \_\_\_\_\_ et non par sa société. Le courriel du 22 décembre 2020 est à cet égard éloquent, puisque E \_\_\_\_\_ y indique au chef de service que « Y \_\_\_\_\_ » – et non la société – demeurait le propriétaire du terrain et le responsable de la vente des chalets uniquement. Il ajoute encore que c'est « Y \_\_\_\_\_ » – et non la société – qui l'a mandaté et précise enfin fournir en annexe une procuration de « Y \_\_\_\_\_ » – et non pas de la société.

- 15 - En définitive, tant la réelle intention de l'auteur de la procuration que la compréhension effective de cette dernière par son bénéficiaire commanderaient d'interpréter la procuration du 4 février 2021 comme étant affectée d'une erreur dans la désignation du représenté. Elle devrait par conséquent être interprétée en ce sens que Y \_\_\_\_\_ aurait, à titre personnel, valablement conféré à E \_\_\_\_\_ le pouvoir de le représenter.

### **E. 6.2.3**

A toutes fins utiles, on relèvera que Y \_\_\_\_\_ n'a jamais reconnu que les procurations étaient erronées. Il n'a cependant jamais précisé les raisons qui auraient justifié de les libeller au nom de sa société, alors qu'il se savait seul propriétaire des parcelles concernées. Or, en l'absence d'erreur ou d'autre justification plausible, cette manière de faire ne pourrait s'interpréter, et c'est la troisième hypothèse, que comme une volonté d'induire les tiers en erreur au moyen de procurations sciemment erronées. Ce faisant, son auteur se serait réservé d'exciper ultérieurement, comme en l'espèce, de l'invalidité des actes de représentation posés. A le supposer établi, un tel comportement contradictoire se heurterait

naturellement au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.) et ne saurait être protégé, si bien que Y \_\_\_\_\_ ne pourrait tirer un quelconque bénéfice procédural de l'absence délibérée de procuration valable. Ce d'autant moins que, une fois encore, il ne s'est jamais opposé aux actes de E \_\_\_\_\_ dont il a eu connaissance (sur cette question, cf. infra consid. 7.2).

### **E. 6.3**

En définitive, c'est à tort que le Conseil d'Etat a considéré que Y \_\_\_\_\_ n'était pas personnellement lié par les procurations des 19 novembre 2020 et 4 février 2021.

### **E. 7**

Quoi qu'il en soit, même à adopter le raisonnement de l'autorité précédente qui dénie toute portée aux procurations précitées, l'existence d'un rapport de représentation entre Y \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_ n'en devrait pas moins être confirmée pour les motifs qui suivent.

#### **E. 7.1**

En procédure administrative, il résulte de l'art. 11 LPJA – qui constitue une règle générale applicable aux procédures contentieuses et non contentieuses, cf. art. 1 et 2 LPJA – qu'une partie peut se faire représenter dans toutes les phases de la procédure, à moins qu'elle ne doive agir personnellement en vertu de la loi ou pour les besoins de l'instruction (al. 1). L'autorité peut exiger du mandataire qu'il justifie ses pouvoirs par une procuration écrite (al. 2). Dès lors que la loi prévoit qu'une procuration peut – et non pas doit – être fournie spontanément, il en résulte que l'autorité administrative est en principe admise à se fier à l'apparence créée par les agissements des différents intervenants à

- 16 - la demande d'autorisation concernant leurs pouvoirs de représentation (ACDP A1 23 49 du 7 août 2023 consid. 3.2.2). Pour le reste, les rapports internes entre représentant et représenté sont régis par le droit privé, comme le sont d'ailleurs les effets de la représentation dans les rapports avec les tiers, notamment l'administration (MOOR / POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3e éd., 2011, p. 75).

##### **E. 7.1.1**

En vertu des art. 32 ss CO, pour que l'acte accompli par le représentant lie le représenté, il faut que le premier ait manifesté – expressément ou tacitement – agir au nom du second (prise de qualité) et qu'il dispose des pouvoirs de le faire ; on parle d'octroi ou de collation des pouvoirs (Bevollmächtigung), dont la procuration (Vollmacht) constitue la conséquence (CHAPPUIS, op. cit., no 5 ad art. 33 CO ; en français, le terme de procuration est toutefois souvent utilisé de manière indistincte pour désigner l'octroi des pouvoirs et son résultat, cf. ZUFFEREY, La représentation indirecte – Etude d'une institution de droit suisse des obligations, thèse, 2018, no 204). Les pouvoirs de représentation sont octroyés dans trois hypothèses (ATF 146 III 37 consid. 7.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 4A\_10/2023 du 14 juillet 2023 consid. 3.1 et 4A\_137/2022 du 30 août 2022 consid. 4 ; ACDP A1 23 49 du 7 août 2023 consid. 3.2.2) : (1) si le représenté avait conféré les pouvoirs nécessaires au représentant dans leurs rapports internes (procuration interne [art. 32 al. 1 CO]) ; (2) en l'absence de pouvoirs internes conférés au représentant par le représenté, lorsque le tiers pouvait déduire l'existence de tels pouvoirs du comportement du représenté dans leurs rapports externes (procuration apparente [art. 33 al. 3 CO]) ; et (3) en l'absence de pouvoirs internes conférés au représentant par le représenté, si celui-ci a ratifié l'acte (art. 38 al. 1

CO).

### **E. 7.1.2**

Sur la base de la systématique qui précède, le juge doit donc rechercher dans un premier temps si le représentant avait des pouvoirs de représentation internes (art. 32 al. 1 CO), dont l'octroi peut être exprès ou tacite (procuration interne par tolérance [Duldungsbevollmächtigung] ou procuration interne apparente [Anscheinsbevollmächtigung] ; ATF 150 II 26 consid. 3.7.1 et 146 III 37 consid. 7.1 ; v. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_693/2023 du 31 juillet 2024 consid. 4). Lorsque l'octroi des pouvoirs n'est pas clair, en particulier lorsqu'il intervient par actes concluants, l'existence des pouvoirs et leur étendue se déterminent en application du principe de la confiance. Aussi des pouvoirs de représentation peuvent-ils avoir été conférés, lors même que le représenté s'est mal exprimé, n'a pas souhaité les accorder ou n'a pas eu conscience de le faire. Il faut, dans cette hypothèse, que ce dernier ait pu

- 17 - se rendre compte du sens que le représentant pouvait attribuer à son comportement sur la base des circonstances que le représenté connaissait ou devait connaître (CHAPPUIS, op. cit., no 10 ad art. 33 CO et les références citées). Dans ce contexte, la tolérance par le représenté d'actes de représentation pendant une certaine durée, ainsi que l'exécution par lui d'actes pourtant accomplis sans pouvoirs par le représentant peuvent valoir octroi de pouvoirs tacite (CHAPPUIS, op. cit., no 11 ad art. 33 CO). Dès lors qu'il s'agit ici de déterminer l'existence d'une procuration interne tacite, la situation doit être examinée du point de vue du représentant qui en est le destinataire et non du point de vue du représenté ou du tiers (sur la fréquente confusion quant au point de vue à adopter, cf. CHAPPUIS, op. cit., nos 11 ss ad art. 33 CO.).

### **E. 7.1.3**

Ce n'est que si le juge arrive à la conclusion que le représentant a agi sans pouvoirs de représentation internes, qu'il devra, dans un second temps, rechercher si le représenté est lié, soit parce que le tiers de bonne foi doit être protégé dans la communication qui lui a été faite par le représenté de l'existence de pouvoirs (art. 33 al. 3 CO), soit du fait de la ratification de l'acte du représentant (art. 38 al. 1 CO ; *ibid.*).

### **E. 7.2**

En l'occurrence, par courriel du 22 décembre 2020, E \_\_\_\_\_ a indiqué aux autorités communales avoir été « mandaté » par Y \_\_\_\_\_ pour effectuer toutes les démarches relatives au projet de construction, exception faite de celles relatives à la vente des chalets. Ce faisant, il a expressément manifesté agir au nom du précité, si bien que la première condition de la représentation (prise de qualité) est remplie. S'agissant de la seconde condition de la représentation (octroi des pouvoirs), l'autorité précédente ne pouvait s'abstenir de déterminer, après avoir retenu l'absence de procuration expresse, si une procuration interne avait été conférée par actes concluants. Or, un tel examen l'aurait indéniablement conduite à constater l'existence d'une représentation valable eu égard aux circonstances du cas d'espèce. En effet, comme l'a pertinemment relevé la recourante, Y \_\_\_\_\_ était en copie de nombreux courriels échangés par E \_\_\_\_\_ et les autorités communales (courriels du 4 février 2021 [transmettant les pièces demandées, soit notamment la procuration du même jour], des 13 et 21 avril 2021 [relatifs au début des travaux], du 31 mai 2021 [concernant le nouveau retard dans la reprise du chantier], ainsi que trois courriels du 9 juin 2021 [au sujet de la finalisation du dossier pour le premier

chalet et de tentatives de contacts téléphoniques infructueuses]). Aussi et sans égard au temps écoulé depuis la séance du 20 novembre 2020 – à laquelle il est du reste inconcevable que E \_\_\_\_\_ ait représenté Y \_\_\_\_\_ sans que ce dernier n’y ait consenti –, force est de constater que le second

- 18 - nommé a eu connaissance, à sept reprises et sur une durée de quatre mois, que le premier nommé le représentait dans le cadre du projet de construction. En l’absence de réaction de Y \_\_\_\_\_, E \_\_\_\_\_ pouvait donc légitimement estimer être au bénéfice des pouvoirs litigieux et agir en conséquence, ce qui caractérise l’existence d’une procuration interne par tolérance.

### **E. 7.3**

Dans ces conditions, il n’est pas nécessaire de se pencher sur l’existence d’une éventuelle procuration externe qui n’entre en ligne de compte qu’à titre subsidiaire.

### **E. 8**

C’est en définitive à raison que la recourante se plaint de ce que la décision entreprise conclut à l’absence de pouvoirs de représentation, alors que Y \_\_\_\_\_ avait bel et bien octroyé à E \_\_\_\_\_ des pouvoirs en ce sens au moyen des deux procurations expresses (cf. supra consid. 6), subsidiairement d’une procuration tacite (cf. supra consid. 7).

### **E. 9**

Outre la prétendue absence de représentation valable dont il vient d’être question, le Conseil d’Etat et Y \_\_\_\_\_ invoquent trois motifs à l’appui de l’absence de notification valable, respectivement d’effet des actes successifs des autorités communales, en particulier de la sommation du 9 février 2021 et du courrier du 9 juin 2021.

#### **E. 9.1**

Premièrement, ils estiment que les différents actes litigieux auraient été adressés à G \_\_\_\_\_ Sàrl en lieu et place de E \_\_\_\_\_ personnellement, pourtant bénéficiaire des deux procurations expresses, si bien qu’ils ne seraient pas opposables à Y \_\_\_\_\_.

##### **E. 9.1.1**

La critique est infondée. En effet, dès les premiers contacts avec les autorités communales, c’est E \_\_\_\_\_ qui, en sa qualité de représentant de Y \_\_\_\_\_, a utilisé l’adresse de courriel de sa société G \_\_\_\_\_ Sàrl, de même que l’adresse postale et le papier à en-tête de cette dernière. Dans ces conditions, il ne saurait reprocher aux autorités communales de les avoir à son tour utilisées pour transmettre ses communications et décisions. Ce d’autant moins que le procédé n’a jamais suscité de réaction de E \_\_\_\_\_ lors des nombreux échanges intervenus entre ce dernier et le chef de service. De la même manière, Y \_\_\_\_\_, pourtant en copie de courriels expédiés de ou reçus à l’adresse « info@G \_\_\_\_\_ .ch » et qui, pour certains, contenaient le logo et l’adresse de la société, n’a jamais protesté (p. ex. courriel du 4 février, 13 et 21 avril 2021 ; v. ég. l’annonce de début des travaux du 3 mai 2021 annexée au courriel du 21 avril 2021, signée par E \_\_\_\_\_ et comportant le logo de G \_\_\_\_\_ Sàrl).

- 19 -

##### **E. 9.1.2**

Au surplus, la problématique pourrait, ici encore, être aisément résolue sur la base d'une substitution dont il a déjà été question (cf. supra consid 6.1) : E \_\_\_\_\_ s'étant tacitement substitué sa société, spécialisée dans le domaine de la direction des travaux et la conduite de chantier (cf. supra let. F), et Y \_\_\_\_\_ s'étant accommodé de cet état de fait, faute de réaction de sa part (art. 398 al. 3 CO), un lien de sous-représentation de ce dernier par G \_\_\_\_\_ Sàrl aurait été valablement noué.

### **E. 9.1.3**

Dans ces conditions, il importe peu de savoir si les courriers et décisions ont été adressés à E \_\_\_\_\_ personnellement ou en sa qualité d'associé-gérant unique de G \_\_\_\_\_ Sàrl.

### **E. 9.2**

Deuxièmement, même à supposer qu'elles lient valablement Y \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_ affirme que les procurations ne contiendraient aucune élection de domicile. Dès lors, les courriers notifiés en mains de E \_\_\_\_\_, pour peu qu'il les ait réellement reçus, seraient inopposables à Y \_\_\_\_\_.

#### **E. 9.2.1**

Lorsqu'il confère des pouvoirs au représentant, le représenté peut en définir l'étendue. La représentation est dite active lorsque le second autorise le premier à accomplir des actes et émettre des déclarations à son nom et pour son compte ; elle est dite passive s'il l'autorise à recevoir efficacement des déclarations en son nom (FOURNIER, L'imputation de la connaissance – Etude de droit privé suisse, thèse, 2021, nos 202 ss). En règle générale, la représentation passive accompagne la représentation active, l'inverse n'étant pas vrai (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1071/2012 du 7 mai 2013 consid. 5.3). Le représenté demeure naturellement libre de restreindre les pouvoirs à l'un ou l'autre de ces types de représentation (FOURNIER, op. cit., no 205). A l'instar de ce qui vaut pour la représentation active, l'effet de la représentation passive se produit directement pour le compte du représenté, de sorte que la communication transmise au représentant passif est réputée transmise au représenté, sans qu'il faille analyser si cette information a bien été communiquée à ce dernier ou aurait dû l'être (FOURNIER, op. cit., nos 208, 218 ss). En tous les cas, le tiers qui prétend qu'une communication faite au représentant lie le représenté doit prouver, en cas de contestation, que la réception d'actes (représentation passive) était couverte par la procuration donnée au mandataire (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1071/2012 précité consid. 5.3 ; CHAPPUIS, Commentaire romand, Code des obligations I, 3e éd. 2022, no 19 ad art. 32 CO). S'agissant du mandat, son étendue est déterminée, si la convention ne l'a pas expressément fixée, par la nature de l'affaire à laquelle il se rapporte (art. 396 al. 1 CO).

- 20 -

#### **E. 9.2.2**

En l'espèce, loin d'exclure ou de restreindre le pouvoir de représentation passive de E \_\_\_\_\_, la procuration du 4 février 2021 prévoyait au contraire qu'elle couvrait « l'obtention de documents » et toutes les « relation[s] avec les autorités ». Dans ces circonstances, il n'est pas douteux qu'elle incluait la représentation passive, comme à l'ordinaire d'ailleurs, lorsque des professionnels de la construction assistent des maîtres d'ouvrage dans la réalisation d'un projet. A ce stade, on précisera que « l'importance des

conséquences » des actes notifiés ne joue pas de rôle au moment de déterminer l'étendue, active et/ou passive, des pouvoirs de représentation, contrairement à ce qu'a retenu l'autorité précédente. Comme exposé ci-dessus, seule entre en ligne de compte une éventuelle limitation, expresse ou tacite, des pouvoirs de représentation par le représenté ou en raison de la nature de l'affaire, ce qui n'est pas le cas présentement. A vrai dire, l'existence d'une représentation passive est confirmée par le courriel du 4 février 2021 dans lequel E \_\_\_\_\_ accusait réception du courrier du 27 janvier 2021 et en remerciait le chef de service. En copie de ce courriel, Y \_\_\_\_\_ devait, une fois encore, s'opposer à la notification d'actes en mains de son représentant si une telle restriction avait réellement été de mise. De bonne foi, il ne pouvait en revanche demeurer inactif et se réserver d'invoquer ultérieurement le prétendu défaut d'élection de domicile. Ce dernier constat vaudrait mutatis mutandis s'agissant de la procuration interne par tolérance dont il a été question précédemment (cf. supra consid. 7) et qui s'étendrait ainsi également à la représentation passive de Y \_\_\_\_\_.

### **E. 9.2.3**

L'argument du défaut d'élection de domicile doit par conséquent être écarté.

### **E. 9.3**

Troisièmement et s'agissant spécifiquement de la sommation du 9 février 2021, le Conseil d'Etat et Y \_\_\_\_\_ considèrent qu'elle n'aurait jamais été valablement notifiée à ce dernier. De surcroît, ils remettent en question sa validité au motif qu'elle aurait été prononcée avant l'échéance du délai de deux ans de suspension des travaux qu'impose l'art. 44 al. 2 OC. Le constructeur y voit d'ailleurs un motif de nullité de la sommation, alors que cette dernière constituait un préalable nécessaire à la révocation.

#### **E. 9.3.1**

Comme déjà exposé, en présence d'une procuration valable (cf. supra consid. 6 et 7) incluant notamment un droit de représentation passive (cf. supra consid. 9.2), tous les actes effectivement notifiés à E \_\_\_\_\_, respectivement G \_\_\_\_\_ Sàrl, sont

- 21 - opposables à Y \_\_\_\_\_ même dans le cas où ce dernier n'en aurait pas eu effectivement connaissance. Ainsi en va-t-il notamment de la décision du 9 février 2021 qui, adressée à G \_\_\_\_\_ Sàrl par courrier recommandé du même jour, a été retirée le lendemain au guichet, selon le suivi de la poste produit par la recourante. Partant, Y \_\_\_\_\_ est réputé en avoir eu connaissance le même jour. Or, ni E \_\_\_\_\_ ni Y \_\_\_\_\_ n'ont recouru contre la sommation dans le délai utile, si bien qu'elle a depuis lors acquis force de chose décidée et ne peut plus être contestée céans au motif que le délai de deux ans de l'art. 44 OC n'aurait pas été respecté.

#### **E. 9.3.2**

Par ailleurs, l'éventuel non-respect du délai de deux ans de l'art. 44 OC n'impliquerait pas la nullité de la sommation. En affirmant le contraire, Y \_\_\_\_\_ perd de vue que des vices de fond n'entraînent qu'exceptionnellement la nullité d'une décision. Entrent avant tout en considération comme motifs de nullité l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure (ATF 139 II 243 consid. 1.2 et 132 II 21 consid. 3.1 et les arrêts cités). Un acte administratif illégal est donc en général simplement annulable ; reconnaître la nullité autrement que dans des cas tout à fait exceptionnels conduirait à une trop grande insécurité juridique. Ce d'autant plus que le

développement de la juridiction administrative offre aux administrés des possibilités suffisantes de contrôle du contenu des décisions, si bien que l'on peut attendre d'eux qu'ils fassent preuve de diligence et réagissent dans les délais et les formes utiles (ATF 138 II 49 consid. 4.4.3 et arrêt du Tribunal fédéral 1C\_255/2023 du 29 janvier 2024 consid. 3.3.1).

## **E. 10**

Les considérants qui précèdent commandent d'examiner à présent si, comme le soutient la recourante, c'est à tort que le Conseil d'Etat a retenu que Y \_\_\_\_\_ avait repris les travaux et s'il bénéficiait de « justes motifs » expliquant une hypothétique suspension du chantier.

### **E. 10.1**

A cet égard, la décision attaquée retient que l'année 2020 a été marquée par la pandémie de COVID-19, ce qui justifiait à tout le moins partiellement « l'interruption des travaux entre le 22 février 2019 et le 22 février 2021 ». Les diverses attestations d'entreprises produites par Y \_\_\_\_\_ démontraient par ailleurs la reprise des travaux et la volonté claire de l'intéressé de « mener à bien la construction du chalet prévu dans le planning du 4 février 2021, sans désespérer ». La décision relève encore que les justes motifs de l'art. 44 OC peuvent, par analogie, être invoqués par le constructeur

- 22 - après notification d'une décision le sommant d'achever la construction dans un certain délai. Or, l'hospitalisation de E \_\_\_\_\_ et les chutes de neige intervenues au cours des mois d'avril et mai 2021 qui avaient empêché la reprise des travaux constituaient de tels motifs, ce qui excluait la révocation litigieuse.

### **E. 10.2**

En vertu de l'art. 54 al. 1 LC, la police des constructions incombe à l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire, à savoir le conseil municipal à l'intérieur des zones à bâtir (art. 2 al. 1 LC). L'art. 54 al. 3 LC précise que les organes de police des constructions prennent, dans le cadre de leur compétence, toutes les mesures nécessaires à l'application de la LC. Aux termes de l'art. 55 al. 1 let. b LC, il leur appartient notamment de veiller à la suppression des troubles causés à l'ordre public et provenant de constructions et installations inachevées, mal entretenues ou contraires aux prescriptions (v. ég. art. 46 al. 3 OC). L'art. 58 LC, intitulé « Atteinte à l'ordre public » dispose qu'il est interdit de porter atteinte au paysage, à l'environnement, aux sites bâtis, à la sécurité, à la santé des personnes, aux biens de valeur par des constructions non terminées, mal entretenues, endommagées ou exploitées en violation des prescriptions en vigueur (al. 1). Quiconque porte une telle atteinte à l'ordre public fait l'objet d'une sommation de l'autorité de police des constructions l'obligeant à remédier à l'atteinte dans un délai convenable (al. 2, 1ère phr.). Cette disposition est une concrétisation du principe général qui commande à l'autorité, avant de recourir à un moyen de contrainte, de sommer l'administré et de lui impartir un délai suffisant pour s'exécuter, sauf en cas d'urgence (art. 38 al. 2 LPJA ; ACDP A1 22 116 du 20 mars 2023 consid. 4.2.1 et A1 09 86 du 10 décembre 2009 consid. 3c/aa).

#### **E. 10.2.1**

Fondé sur les art. 55 al. 1 let. b et 58 LC, l'art. 44 OC prévoit notamment que, 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 –, 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). Dès lors qu'ils ne sont pas circonscrits par les textes légaux et réglementaires, les « justes motifs » de l'art. 44 OC constituent une notion juridique indéterminée. L'autorité administrative de première instance bénéficie par conséquent d'une latitude de jugement

- 23 - lorsqu'elle interprète cette notion (ACDP A1 22 116 précité consid. 4.2.2 et les nombreuses références citées).

### **E. 10.2.2**

Comme l'a retenu le Conseil d'Etat, il n'est pas exclu que la poursuite ou l'achèvement des travaux puisse, même après sommation (art. 44 al. 2 OC), être empêché par de justes motifs au sens de l'art. 44 al. 1 OC. En pareille situation, il est néanmoins légitime de se montrer particulièrement strict dans l'analyse des motifs invoqués par le constructeur. Admettre trop largement un retard supplémentaire priverait en effet la sommation de l'effet recherché et entraverait les autorités dans leur action, alors qu'elles ont l'obligation – non la simple faculté – d'assurer la police des constructions (art. 54 al. 3 LC et 46 al. 1 OC) et doivent à ce titre exiger l'achèvement des constructions (art. 44 al. 2 OC). Ici encore, l'autorité administrative de première instance bénéficie d'une latitude de jugement lorsqu'elle examine les motifs invoqués par un constructeur.

### **E. 10.3**

En l'espèce, il convient d'examiner en premier lieu si les travaux avaient effectivement repris avant la révocation litigieuse (cf. infra consid. 10.3.1) et, à défaut, d'analyser si les arguments présentés par E \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ justifiaient l'ajournement des travaux.

#### **E. 10.3.1**

S'agissant de la reprise du chantier, le Tribunal relève d'emblée que le Conseil d'Etat a examiné cette problématique de manière générale, sans se référer au planning pourtant arrêté d'un commun accord par les parties. C'est en effet suite à la réunion du 20 novembre 2020 et à divers échanges avec les autorités communales que E \_\_\_\_\_ a proposé un planning prévoyant une reprise des travaux au début du mois d'avril 2021 (« Nettoyage du terrain » [5 jours], suivi du « Terrassement » [1,5 mois en avril et mai], du « Gros œuvre » [2 mois de mai à juillet] et du « Second œuvre » [2 mois de juillet à septembre]). L'achèvement des quatre chalets était quant à lui prévu pour la fin de l'année 2022. Ce planning a été formellement approuvé par le Conseil municipal le 9 février 2021 (cf. sceau municipal apposé sur le planning) et figurait en annexe à la sommation du même jour. Cette dernière soulignait d'ailleurs que le Conseil municipal n'entendait plus tolérer l'interruption des travaux et imposait au constructeur de « poursuivre les travaux au plus tard le 12 avril 2021, ceci sans interruption [...] en respect du planning » (en gras et souligné dans le texte original). C'est par conséquent à la lumière de ce planning, arrêté d'entente entre les parties, qu'il incombait au Conseil d'Etat de résoudre la question de la reprise des travaux.

- 24 - Or, il est acquis qu'à la date de la révocation partielle, c'est-à-dire le 19 juillet 2021, le nettoyage des parcelles et le terrassement du premier chalet n'avaient pas été réalisés, pas plus – cela va de soi – que les travaux subséquents de gros oeuvre et de second œuvre. En définitive et alors qu'il s'était engagé à le faire le 12 avril 2021, Y \_\_\_\_\_ n'avait pas repris les travaux près de trois mois et demi plus tard. Dans ce contexte, les trois «

attestations » de reprise des travaux qui figurent au dossier ne sont pas probantes. Outre qu'il s'agit de deux courriels postérieurs à la décision attaquée et d'un courrier non daté et non signé, ces documents ont manifestement été rédigés par les entrepreneurs concernés à la demande de Y \_\_\_\_\_, une fois le présent litige éclos. Ce constat impose d'emblée de les considérer avec retenue. Cela étant, supposés établis, les faits qu'ils contiennent ne modifieraient pas l'appréciation qui précède. Le courriel de K \_\_\_\_\_ SA du 23 juillet 2021 indique simplement que divers travaux pour un montant de 70'000 fr. auraient été réalisés dans son atelier, mais non pas sur le terrain. Son auteur n'indique par ailleurs pas la date à laquelle ils auraient été réalisés, ce qui ne permet pas de déterminer s'il s'agit effectivement d'une « reprise » suite à la sommation ou si ces travaux étaient antérieurs à la sommation. Quoi qu'il en soit, c'est à tort que le Conseil d'Etat en a déduit un « avancement très substantiel du projet sur les plans de la conception et de l'engagement financier [...], [assimilable] à une poursuite des travaux au sens de l'article 44 OC », alors que ce prétendu avancement du projet ne correspond en rien aux travaux du planning convenu. Dans ce contexte, on ajoutera que le raisonnement du Conseil municipal, selon lequel une reprise des travaux implique une « avancée concrète » du chantier plutôt que des opérations préparatoires ou accessoires, n'encourt aucune critique. Outre que l'interprétation contraire du Conseil d'Etat ne trouve aucun appui dans la LC ou dans l'OC, on peut rapprocher la « reprise » des travaux du « commencement » des travaux qui exige également la matérialisation in situ de l'ouvrage (cf. art. 51 LC). La position communale se révèle à tout le moins défendable lorsque, comme en l'occurrence, la reprise a été conçue comme la réalisation de travaux concrets selon un planning précis. Dans un tel cas, la « volonté » du constructeur et d'autres opérations que celles planifiées sont dénuées de pertinence pour juger de la reprise des travaux. Les considérations tirées de l'avancement dans la conception du projet et de l'importance des investissements financiers sont en revanche pertinents au moment d'examiner la proportionnalité de la révocation (sur cette question, cf. infra consid. 11.5.1).

- 25 - Quant au courrier non daté et non signé de L \_\_\_\_\_ Sàrl, il mentionne essentiellement que la société avait pu commencer les travaux au mois de juin 2021. Outre qu'elle ne détaille pas les travaux prétendument effectués à cette époque, l'assertion est pour le moins confuse puisque la société poursuit en indiquant avoir « dû attendre l'implantation des piquets délimitant les chalets » – dont une seule avait été réalisée le 9 juillet 2021 – et rester dans l'attente de l'implantation des trois autres chalets « pour continuer [s]on travail dans les plus brefs délais ». On est donc loin d'une quelconque preuve de reprise des travaux telle que convenue. Finalement, les seuls travaux effectivement intervenus à la date de la révocation étaient ceux d'implantation du premier chalet le 9 juillet 2021, que le M \_\_\_\_\_ S.A. mentionnait dans son courriel du 12 juillet 2021. En réalité, ce courriel précisait surtout que la société n'avait pu implanter les autres chalets « à cause de la végétation trop dense » et priait Y \_\_\_\_\_ d'y remédier. Contrairement à ce qu'a retenu le Conseil d'Etat, ce courriel démontre sans équivoque que le constructeur n'avait pas nettoyé les parcelles, opération qui devait pourtant marquer la reprise des travaux selon le planning convenu. Dans ces conditions, force est donc de constater l'absence de reprise des travaux le

### **E. 10.3.2**

Se pose dès lors la question des éventuels « justes motifs » excusant cet état de fait. A titre liminaire, le Tribunal relève que les considérations générales tirées de la pandémie de

COVID-19 sont évoquées par le Conseil d'Etat pour justifier la suspension des travaux préalablement à la notification de la sommation, d'une part, et dans le but de mettre en doute le respect du délai de deux ans prévu à l'art. 44 al. 2 OC, d'autre part. Elles ne sont par conséquent d'aucune pertinence pour juger de la reprise des travaux après la sommation, ni du respect du délai précité qui excède le cadre du présent litige (sur cette dernière question, cf. supra consid 9.3). Pour le reste, il est surprenant que le Conseil d'Etat ait qualifié l'hospitalisation de E \_\_\_\_\_ et les complications liées à sa reprise professionnelle de justes motifs, après avoir pourtant nié l'existence d'une représentation valable de Y \_\_\_\_\_ par le précité.

- 26 - Quoi qu'il en soit, cette qualification s'avère erronée. En effet, bien que E \_\_\_\_\_ n'ait jamais produit de document précisant sa période d'incapacité, elle a duré au maximum du 22 avril 2021 – soit le lendemain du dernier courriel que l'intéressé a envoyé au chef de service – au 31 mai 2021 – date du courriel dans lequel il indique reprendre le travail après son hospitalisation. L'intéressé aurait donc été en incapacité sur une période maximale de moins d'un mois et demi entre le 12 avril 2021, date convenue de la reprise des travaux, et la révocation partielle du 19 juillet 2021. Autrement dit, c'est avec raison que le Conseil municipal a considéré qu'à la supposer établie, « une absence de quelques semaines [n'était pas susceptible d']excuser l'absence de reprise des travaux jusqu'à l'été 2021 ». Dans le même sens, les « chutes de neige » évoquées dans le courriel de E \_\_\_\_\_ du 31 mai 2021 ne faisaient pas obstacle au nettoyage des parcelles en juin et jusqu'au 19 juillet 2021. Pas plus d'ailleurs que la pluie dont Y \_\_\_\_\_ se prévaut désormais et qui peut, certes, compliquer l'avancement de travaux extérieurs, mais ne les rend pas impossibles. On ne voit enfin pas en quoi les prétendues difficultés de coordination entre les entreprises, les vendeurs et les acheteurs, telles qu'évoquées par E \_\_\_\_\_ dans son courriel du 9 juin 2021, auraient été de nature à retarder le nettoyage des parcelles et la construction du premier chalet, ce que ni E \_\_\_\_\_ ni Y \_\_\_\_\_ n'ont du reste pris la peine d'expliquer. Cela alors qu'il ne pouvait leur échapper, vu l'intervention communale – notamment la sommation du 9 février 2021 et le refus d'un premier planning dont la durée était excessive – que la reprise des travaux était désormais urgente et constituait désormais une priorité. Dans ces conditions, même à admettre la réalité des différents motifs invoqués, Y \_\_\_\_\_ ne pourrait sérieusement soutenir avoir été objectivement empêché d'effectuer les travaux de nettoyage des parcelles d'une durée de cinq jours entre le 12 avril et le 19 juillet 2021, ce qui clôt le débat. Dès lors, le Conseil municipal pouvait, sans abuser de son large pouvoir d'appréciation, retenir que les raisons précitées, prises individuellement ou conjointement, ne constituaient pas de justes motifs à même d'expliquer l'absence de reprise des travaux. En jugeant le contraire sans démontrer en quoi aurait consisté l'abus communal, le Conseil d'Etat a pour sa part indûment substitué son appréciation à celle du Conseil municipal.

#### **E. 10.4**

Des considérants qui précèdent, il résulte qu'à la date de la révocation partielle du permis de construire, Y \_\_\_\_\_ n'avait pas repris les travaux, sans justification. 11. Le Conseil d'Etat ayant annulé à tort la décision communale pour les motifs évoqués ci-dessus, il n'a pas examiné les griefs tirés de la mauvaise pesée des intérêts en cause

- 27 - et du caractère disproportionné de la révocation, ce que le Tribunal ne peut s'abstenir de faire présentement. 11.1 De l'avis du constructeur, l'autorité compétente aurait la faculté et non l'obligation d'intervenir en cas de suspension injustifiée du chantier. Or, eu égard

aux circonstances du cas d'espèce, elle aurait abusé de son pouvoir d'appréciation en procédant à la révocation litigieuse. Cette dernière contreviendrait de surcroît au principe de la proportionnalité dans la mesure où elle ne poursuivrait aucun intérêt public, alors que l'atteinte portée aux intérêts privés du constructeur serait considérable vu les montants importants déjà investis et le fait qu'il ne pourra vraisemblablement plus valoriser ses parcelles, suite à leur inclusion en zone réservée. De plus, la sommation du 9 février 2021 n'aurait pas impartie un délai « convenable » à Y \_\_\_\_\_ pour reprendre les travaux, ni indiqué la sanction encourue en cas de défaut. De manière générale, le constructeur pointe la volonté du Conseil municipal d'empêcher à tout prix la réalisation de son projet, ce qu'illustrerait parfaitement le dépôt de son recours de droit administratif. 11.2 L'art. 44 al. 2 OC dispose qu'en cas de suspension injustifiée des travaux, l'autorité compétente doit exiger leur achèvement, leur adaptation, voire la démolition des constructions commencées et la remise en état des lieux. Lorsque, dans ce cadre, elle adresse une sommation à l'administré, l'autorité doit lui impartir un délai convenable pour s'exécuter (art. 58 al. 2 LC). La notion de délai convenable est juridiquement indéterminée et doit être concrétisée par l'autorité dans chaque cas particulier en usant de son pouvoir d'appréciation (ACDP A1 22 116 précité consid. 4.2.2). Dans la mesure où elle a la compétence d'ordonner la démolition de constructions inachevées, l'autorité compétente est a fortiori habilitée à révoquer, totalement ou partiellement, une autorisation de construire relative à une ou des constructions dont l'édification n'a pas encore débuté. Toute activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 5 al. 2 Cst.). Le principe de proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; il interdit en outre toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis impliquant une pesée des intérêts (principe de la proportionnalité au sens étroit ; ATF 149 I 129 consid. 3.4.3 et les nombreuses références citées).

- 28 - 11.3 En l'occurrence et contrairement à ce que soutient Y \_\_\_\_\_, l'autorité compétente en matière de police des constructions « doit », selon la lettre de l'art. 44 OC, intervenir lorsqu'elle constate une suspension injustifiée des travaux, comme en l'espèce. Il s'agit donc bien d'une obligation et non d'une simple faculté, comme l'affirme à tort l'intéressé. Par ailleurs, du fait de l'entrée en force de chose décidée de la sommation (cf. supra consid. 9.3.1), Y \_\_\_\_\_ n'est plus admis à contester le caractère convenable du délai impartie pour reprendre les travaux. Au vrai, il est malvenu de le faire, étant rappelé que la reprise au mois d'avril 2021 n'a pas été imposée par le Conseil municipal, mais acceptée par ses soins sur proposition de E \_\_\_\_\_ (cf. supra let. F). 11.4 En outre, l'intervention du Conseil municipal était in casu motivée par la préservation de plusieurs intérêts publics. Il est vrai que l'intérêt « typique » au respect de l'ordre public tel que défini à l'art. 58 al. 1 LC (absence d'atteinte au paysage, à l'environnement, aux sites bâtis, à la sécurité, à la santé des personnes ou aux biens de valeur par des constructions inachevées) n'a pas été invoqué par le Conseil municipal et n'est guère pertinent en l'occurrence, puisque la construction des chalets litigieux n'a pas encore débuté. 11.4.1 En revanche, l'intérêt public justifiant de limiter la durée de validité d'une autorisation de construire légitime également, mutatis mutandis, une intervention de l'autorité afin d'éviter que la durée des travaux ne devienne excessive en raison d'atermoiements injustifiés. Autorisation de police, le permis de construire permet en effet de vérifier que le projet considéré respecte toutes les réglementations en vigueur (ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024,

no 876). Or, dans la mesure où ces dernières évoluent régulièrement, à l'instar des circonstances de fait, limiter la validité d'un tel permis prévient la réalisation de constructions devenues non conformes en raison du temps écoulé entre la délivrance du permis et le début des travaux (ibid.). En d'autres termes, il convient d'éviter qu'un propriétaire puisse indéfiniment opposer l'autorisation reçue à un changement de réglementation (MOOR / POLTIER, op. cit., p. 104). Le Tribunal fédéral a par ailleurs confirmé le point de vue des juges cantonaux vaudois qui estimaient que la péremption d'un permis de construire répondait au principe de « clarté des relations juridiques » (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_587/2017 du 19 mars 2018 consid. 4.2). Les mêmes raisonnements s'opposent à des travaux d'une durée déraisonnable résultant de la suspension induite des travaux une fois ceux-ci commencés, puisque l'écoulement du temps présente alors des risques similaires. Cela est encore plus vrai

- 29 - lorsqu'il est question, comme en l'espèce, d'un ensemble de constructions dont l'une a été réalisée – de manière à respecter le délai légal pour commencer les travaux, cf. art. 51 al. 3 LC –, mais que l'édification des autres constructions n'a pas débuté près de dix ans après la délivrance du permis. Le risque de non-conformité des constructions à la réglementation actuelle est en réalité d'autant plus grand que le droit de l'aménagement du territoire a considérablement évolué depuis 2012. Y \_\_\_\_\_ en est du reste parfaitement conscient, puisqu'il a lui-même concédé que les quatre chalets non construits ne seraient vraisemblablement plus autorisables aujourd'hui en raison des modifications juridiques et factuelles intervenues (cf. mémoire de recours administratif du 20 août 2021, p. 12 i.f. et 13 i.i.). 11.4.2 A ce qui précède s'ajoute l'inclusion des parcelles de Y \_\_\_\_\_ dans la zone réservée communale instaurée le 10 décembre 2019. Destinée à assurer la mise en conformité du PAZ au droit supérieur, cette mesure tend à garantir le redimensionnement prochain de la zone à bâtir communale (art. 15 al. 2 LAT), ce qui constitue également un intérêt public important (ATF 144 II 41 consid. 5.2). Bien que leur sort demeure à ce stade inconnu, il n'est pas exclu que les parcelles en cause soient, vu leurs caractéristiques, mises à contribution pour remédier au surdimensionnement consécutif de la zone à bâtir actuelle. Dans une telle constellation, l'intérêt public au redimensionnement sous-tend donc également l'intervention du Conseil municipal, en l'absence de reprise ou d'avancement des travaux durant de longues années. 11.4.3 Il convient enfin de ne pas négliger l'intérêt public important que poursuivent les restrictions découlant de l'art. 75b Cst. qui limite le nombre de résidences secondaires (ATF 144 II 367 consid. 3.4 et 135 I 233 consid. 3.3). Or, la construction des chalets litigieux menacerait cet intérêt : autorisés il y a plus de dix ans, les chalets pourraient en effet être occupés à titre de résidences secondaires, lors même que la Commune est désormais soumise à la LRS en raison d'un taux de résidences secondaires supérieur à 20 % (cf. Inventaire des logements par commune, librement disponible à l'adresse <https://map.geo.admin.ch/>, consulté pour la dernière fois le 25 septembre 2024). 11.4.4 Poursuivant à tout le moins trois intérêts publics distincts, la révocation litigieuse ne prête pas le flanc à la critique sous cet angle. 11.5 S'agissant du principe de la proportionnalité, c'est avec raison que le constructeur n'invoque pas de violation des règles de l'aptitude, ni de la nécessité. Il est en effet indéniable que la révocation partielle est apte à préserver les intérêts publics précités, d'une part, et il n'apparaît pas qu'une mesure moins incisive puisse garantir le résultat

- 30 - poursuivi, dès lors qu'il est acquis que la sommation du 9 février 2021 n'a eu aucun effet. Contrairement à ce que soutient Y \_\_\_\_\_, la révocation respecte également la

règle de la proportionnalité au sens étroit, son intérêt privé ne l'emportant pas sur les intérêts publics en cause. 11.5.1 D'une part, le préjudice financier allégué n'est ni chiffré ni – par conséquent – établi. La seule information pertinente à cet égard est le montant de 70'000 fr. articulé dans le courriel du 23 juillet 2021. Or, selon la jurisprudence développée en matière de frais de remise en état, mais à laquelle on peut se référer par analogie, de tels frais même importants – c'est-à-dire à hauteur de plusieurs centaines de milliers de francs – ne sont pas décisifs à eux seuls (pour un aperçu de ces jurisprudences, cf. ACDP A1 23 83 du 12 mars 2024 consid. 7.1). En l'espèce, le montant articulé ne s'avère pas spécialement important au regard de l'ensemble du projet et ne saurait peser d'un poids particulier dans la pondération des intérêts. D'autre part, l'inconvénient découlant du fait que Y \_\_\_\_\_ ne pourrait vraisemblablement plus obtenir l'autorisation de construire les quatre chalets non bâtis en raison de l'instauration d'une zone réservée doit être relativisé. Premièrement, il s'oppose à l'intérêt public à la réduction des zones à bâtir que la jurisprudence qualifie d'important (cf. supra consid. 11.4.2). Deuxièmement et surtout, la zone réservée a été instaurée en décembre 2019 déjà, si bien que l'intéressé aurait eu le temps de reprendre les travaux depuis lors, afin d'éviter le préjudice dont il se plaint aujourd'hui. 11.5.2 De manière plus globale, s'il faut concéder que la révocation partielle aura de lourdes conséquences pour Y \_\_\_\_\_, la décision litigieuse n'est en réalité que la conséquence de l'incurie dont ont fait preuve le prénommé et son représentant. Devenu propriétaire des parcelles concernées en janvier 2015, Y \_\_\_\_\_ n'a cependant pas entrepris la construction des quatre chalets litigieux durant plus de six ans, soit jusqu'au prononcé de la sommation du 9 février 2021. Malgré les termes clairs de cette dernière, il s'est ensuite affranchi du planning arrêté en ne réalisant aucun des travaux convenus. Par ailleurs, si E \_\_\_\_\_ a « oublié » transmettre les plans des raccordements exigés avant la reprise du chantier, il s'était néanmoins engagé à le faire rapidement par deux fois (cf. courriels du 31 mai et du 9 juin 2021), engagements qu'il n'a jamais tenu. Or, Y \_\_\_\_\_ qui était en copie du dernier courriel n'a pas non plus entrepris de produire ces plans qui étaient pourtant disponibles, étant rappelé que les travaux de canalisation des quatre chalets avaient été exécutés en automne 2018 (cf. supra let. D).

- 31 - Dans ces circonstances, Y \_\_\_\_\_ devait s'attendre à la révocation litigieuse. Même si cette conséquence n'était pas expressément mentionnée dans la sommation, cette dernière ne laissait guère de doute quant à la volonté du Conseil municipal de prendre toutes les mesures nécessaires en l'absence de reprise des travaux, comme relevé par l'autorité précédente (décision attaquée consid. 3.2). L'indication qu'il fallait saisir l'opportunité de construire (cf. supra let. E), qu'à défaut de nouveau planning la Commune « mettrait un terme à la présente situation » (cf. supra let. F), qu'un contrôle régulier et périodique par la police des constructions serait mis en place (cf. supra let. I) et, enfin, qu'en l'absence de reprise des travaux une procédure de police des constructions serait ouverte (cf. *ibid.*) étaient tout aussi éloquentes. Surtout, la révocation résultait expressément du courrier du 9 juin 2021 qui mentionnait que, faute de reprise du chantier, le Conseil municipal mettrait « un terme définitif à la reprise/poursuite des travaux ». A cet égard, le fait que Y \_\_\_\_\_ affirme n'en avoir pas eu connaissance n'est pas déterminant puisque, supposée établie, cette carence serait imputable à son représentant. Cette missive ayant été adressée par courrier recommandé, un avis de retrait a été déposé le 10 juin 2021 dans la boîte aux lettres de G \_\_\_\_\_ Sàrl. Or, ni E \_\_\_\_\_ – qui, à cette date, avait annoncé au chef de service avoir repris son activité professionnelle – ni un autre employé de la société n'a retiré le courrier au guichet postal. Aussi, en vertu de la fiction de notification à l'échéance du

septième jour du délai de garde (ATF 143 III 15 consid. 4), le courrier du 10 juin 2021 est réputé avoir été porté à la connaissance de E \_\_\_\_\_ – et donc de Y \_\_\_\_\_ – le 17 juin 2021. On relèvera au passage que dans son courrier du 9 juin 2021, le Conseil municipal a encore fait preuve de mansuétude en accordant à Y \_\_\_\_\_ un ultime et bref délai de six jours pour reprendre les travaux, délai implicitement prolongé d'un mois dans la mesure où la décision de révocation partielle n'a finalement été prise que le 19 juillet 2021. 11.6 Dans ces circonstances, c'est sans contrevenir au principe de la proportionnalité ni abuser du large pouvoir d'appréciation dont il disposait en la matière, que le Conseil municipal a considéré que l'intérêt privé du constructeur à pouvoir bâtir les chalets litigieux devait céder le pas devant l'intérêt public commandant la révocation partielle du permis de construire.

## **E. 12**

A la lumière des considérants qui précèdent, le recours de droit administratif doit être admis et la décision entreprise réformée en ce sens que le recours administratif de Y \_\_\_\_\_ du 20 août 2021 est rejeté, la décision communale du 19 juillet 2021 étant quant à elle confirmée.

- 32 - Les frais de la cause sont mis à la charge Y \_\_\_\_\_, qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA). Ces frais sont arrêtés, au vu notamment 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 et 25 LTar, à 1500 francs. Y \_\_\_\_\_ doit également supporter les frais de la procédure de recours administratif qu'il convient de fixer, en application des mêmes principes et des art. 13 et 23 al. 1 let. c LTar, à 1000 francs. Il n'y a par ailleurs pas lieu d'allouer de dépens à la recourante qui, certes, obtient gain de cause et a conclu à l'allocation de dépens, mais ne fournit toutefois aucun motif justifiant, cas échéant, de s'écarter de la règle générale de l'art. 91 al. 3 LPJA excluant en principe l'octroi d'une telle indemnité aux collectivités publiques (RVJ 2000 p. 49 s. consid. 6c ; ACDP A1 23 188 du 11 juin 2024 consid. 5.2).

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