

A1 19 216

ARRÊT DU 10 AOUT 2020

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ;

en la cause

W _____, X _____, Y _____ et Z _____, tous quatre recourants et représentés par Maître M _____, avocat,

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et la COMMUNE DE A _____, autre autorité.

(droit des constructions)

recours de droit administratif contre la décision du 18 septembre 2019

Faits

A. B _____ SA, de siège social à C _____, était propriétaire de la parcelle n° xxx1 _____, plan n° xx, sise au lieu-dit D _____ sur commune de A _____. E _____ SA, de siège social à F _____, était quant à elle propriétaire des parcelles n°s xxx2 _____ (plan n° x) et xxx3 _____ (plan n°xx) sises à proximité immédiate. Ces trois parcelles sont rangées en zone à bâtir T3 différée selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal des constructions de la commune de A _____ (ci-après : RCC) adoptés en 1994.

Le 21 décembre 2011, B _____ SA a déposé, par l'entremise de son administrateur unique G _____ et sur la base de plans réalisés par le maître d'œuvre H _____ SA, trois demandes d'autorisation de construire pour ériger trois chalets en mélèze sur chacune des parcelles précitées (soit le chalet n° yyy1 _____ sur la parcelle n° xxx2 _____, le chalet n° yyy2 _____ sur la parcelle n° xxx1 _____ et le chalet n° yyy3 _____ sur la parcelle n° xxx3 _____).

B. Le 10 avril 2012, le conseil communal de A _____ a délivré les trois autorisations de bâtir. Ces décisions sont entrées en force courant mai 2012.

C. Dans un courrier du 6 juillet 2016, libellé « Chantier en cours sur les parcelles N°xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____ au lieu-dit D _____ et adressé à B _____ SA, le conseil communal a exposé ceci (cf. pièce n° 2 du dossier communal) : « Une récente vision locale des chantiers mentionnés sous titre nous a permis de constater qu'excepté les radiers de fondation, les travaux de construction sont à l'arrêt depuis le printemps 2015. Nous nous permettons de vous rappeler que selon l'art. 56 de l'Ordonnance sur les constructions (OC) du 2 octobre 1996, les travaux doivent être poursuivis sans interruption jusqu'à leur achèvement et que l'autorité compétente, en l'occurrence la municipalité de A _____, doit soit exiger leur achèvement, soit une adaptation acceptable ou, le cas échéant, la démolition des constructions commencées avec un rétablissement des lieux dans un état conforme au droit. Aussi, nous vous laissons le soin de bien vouloir poursuivre les travaux de ces trois chalets autorisés en avril 2012, ou de nous communiquer par écrit les justes motifs pour lesquels vous êtes empêchés de le faire ».

Par deux actes instrumentés le 12 octobre 2016 par I _____ (cf. p. 3 à 33 du dossier du Conseil d'Etat), B _____ SA et E _____ SA ont vendu à l'association « J _____ » un lot de parcelles, parmi lesquelles les n^{os} xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____. Ces deux actes comportent deux clauses identiques (chiffres 16 du premier acte, 15 du second) stipulant que leur validité « est soumise à l'obtention d'une autorisation de construire un centre de méditation et de conférence avec un bâtiment servant au logement de la direction et du personnel pour laquelle la demande en autorisation de construire en respect du Règlement des constructions et du plan de zone de la Commune de A _____ devra être déposée au plus tard le 31 janvier 2017. Au cas où dite autorisation de construire était refusée, respectivement n'était pas accordée d'ici au 11 octobre 2017, sans faute de l'acquéresse, le présent acte serait nul et non avenu ».

Le 15 février 2017, le conseil communal a écrit à K _____, dans une lettre portant l'intitulé « Projet de construction – parcelles N° xxx2 _____-xxx1 _____ et xxx3 _____ au lieu-dit D _____ » (cf. pièce n° 4 du dossier communal), que le projet présenté (projet de construction d'un « chalet avec centre de méditation ») « devrait être considéré, au regard de l'article 57 de l'ordonnance sur les constructions, comme un nouveau dossier et devait être analysé sous cet angle ».

D. Donnant suite à une requête du conseil communal, la Police intercommunale de L _____ a, le 22 mars 2017, effectué une vision locale (sur les parcelles n^{os} xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____) et a établi un rapport dont il ressort que « A ce jour, plus rien ne semble s'activer à cet endroit. Concernant les trois radiers débutés, il s'agit de tout-venant, en vue d'y poser la structure ». De nombreux clichés photographiques figuraient dans ce rapport.

E. Le 31 mai 2017, K _____ et N _____, en leur qualités de, respectivement, promoteur immobilier et architecte, ont écrit au conseil communal de A _____ un courrier dont la teneur est la suivante :

« Pour faire suite à notre séance de mercredi 10.05.2017, concernant le dossier de D _____ géré par K _____, Promoteur Immobilier, nous vous adressons la présente aux fins de trouver une solution durable. Considérant les complications posées par une modification de moyenne à grande ampleur, à savoir le changement de volumes, la modification de façades et l'implantation, nous vous proposons la réflexion suivante. A ce jour la construction des 3 chalets en aval du terrain sur les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____, xxx3 _____ est autorisée et en force. Les travaux pourraient débiter immédiatement. Afin de ne pas modifier les parties émergentes de ces 3 chalets, ils seront construits tel qu'autorisés. Pour les parties rez-inférieur et rez-supérieur (cf. annexe 1) toutefois, afin de s'accorder au plus proche du programme typologique des futurs propriétaires et constructeurs, la modification porterait uniquement sur la

construction d'un sous-sol sous le gabarit principal de chaque chalet (cf. annexe 2). Afin de créer des salles de réunions. Ces modifications porteront uniquement sur ces 2 chalets G et F, le chalet E serait construit sans aucune modification. Si cette proposition de modifications est retenue par votre Autorité, nous effectuerons les plans de modifications selon vos éventuelles remarques et observations. »

Les annexes 1 et 2 jointes à ce courrier, qui portent l'intitulé « O _____ », sont des plans des chalets « F » et « G » à construire tous deux sur la parcelle n°xxx3 _____.

F. Le 28 juin 2017, le conseil communal, en sa qualité de police des constructions, a rédigé un rapport agrémenté de six photographies et indiquant ceci:

« En date du jour, nous avons procédé à une vision locale sur les parcelles citées en exergue (soit les xxx2 _____, xxx1 _____, xxx3 _____). Nous avons constaté que les terrassements effectués ainsi que le béton maigre répandu sur les plainies des parcelles sont à peine reconnaissables. Le banquetage réalisé pour l'implantation ne permet à peine plus de retrouver les constructions censées débutées. En effet, l'herbe a envahi les parcelles et selon les photos fournies, transperce également « les fondations » réalisées. Au surplus, nous pouvons aisément affirmer que ces chantiers n'ont fait l'objet d'aucune intervention depuis la dernière visite des lieux effectuée en avril 2016. ».

G. Réuni en séance du 28 juin 2017, le conseil communal a pris une décision concernant les parcelles n^{os} xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____. Le dispositif, communiqué le 3 juillet 2017, indique que « le Conseil municipal de A _____ décide de ne pas accepter la mise à l'enquête publique portant sur les modifications des projets autorisés en 2012 et déclare les trois décisions délivrées le 10 avril 2012 périmées ». Il ressort notamment des considérants de cette décision que : « une vision locale, effectuée le 28 juin 2017, a permis de constater la progression surprenante d'herbes et de plantes vivaces à l'emplacement des travaux débutés (cf. photos ci-annexées). Cette constatation permet de conclure à ce que les réalisations effectuées en avril 2015, soit l'apport d'une couche de gravier/béton maigre, ne répondent pas à l'art. 53 al. 1 OC qui dit que la construction d'un bâtiment est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés. A cet égard, les projets ne peuvent pas être réputés commencés et les permis de construire délivrés le 10 avril 2012 sont périmés. En outre, les investissements consentis jusqu'à ce jour pour les projets initiaux se limitent aux frais des autorisations de construire et aux quelques travaux d'apport d'une couche de gravier/béton maigre. Le Tribunal fédéral (arrêt 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.3.2 in RVJ 2013 p. 25) considère en effet que la condition posée à l'art. 53 al. 1 OC est satisfaite lorsque le radier n'est que partiellement réalisé, pour autant que les autres travaux de construction soient déjà planifiés à la date d'échéance du permis de construire. Aucun planning ni autre document dans ce sens n'a jamais été communiqué à la Commune de A _____.

D'ailleurs plus aucune intervention sur ce chantier n'a eu cours depuis l'apport d'une couche de gravier/béton maigre. Les travaux n'ont donc jamais atteint un stade suffisant au regard de la jurisprudence cantonale rendue en application de l'art. 53 OC pour admettre qu'ils ont commencé avant l'échéance du permis de construire du 10 avril 2012 ».

H. Le 3 août 2017, K _____, B _____ SA et E _____ SA ont recouru auprès du Conseil d'Etat, concluant à l'annulation de la décision du 28 juin 2017 et au renvoi du dossier au conseil communal pour qu'il donne suite à la « procédure de demande d'autorisation de bâtir initiée par K _____ ». Ils ont d'abord exposé, document de promotion et factures à l'appui, d'une part que les trois chalets autorisés en 2012 faisaient partie d'un projet immobilier plus vaste désigné sous le nom « O _____ » et portant sur la construction de 13 chalets, soit 10 autres chalets (en résidence principale) en sus des trois autorisés en 2012, disséminés sur 15 parcelles, et, d'autre part, que les frais engagés représentaient (pour les parcelles n^{os} xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____) 117'805 francs. Ils ont ensuite reproché au conseil communal d'avoir rendu sa décision sans avoir pris position sur leur courrier du 31 mai 2017. Ils ont également invoqué une violation de l'article 21 al. 2 de de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Ils ont enfin soutenu que sur le vu de l'ampleur des montants investis et du fait que les parcelles sur lesquelles étaient prévus les trois chalets litigieux étaient complètement équipées, les autorisations de construire délivrées en 2012 n'étaient pas devenue caduques. Sur ce point, ils ont fait remarquer que « la commune de A _____ elle-même n'a du reste jamais douté que les travaux avaient débuté puisqu'en 2016 elle a interpellé les recourants quant à la poursuite du chantier. Il est bien évident que l'autorité communale n'aurait pas demandé de poursuivre les travaux sans interruption si elle avait considéré que ces derniers n'avaient pas commencé. Il y aurait du reste une violation du droit d'être entendu des recourants à exiger en 2016 que les travaux se poursuivent et à déclarer en 2017 qu'ils n'ont en réalité pas commencé sans avoir requis dans l'intervalle la détermination des personnes concernées ».

Dans une détermination du 20 novembre 2017, K _____, B _____ SA et E _____ SA ont répété, s'agissant de la question de la validité des autorisations délivrées en 2012, que le courrier communal du 6 juillet 2016 admettait le début des travaux en se référant à l'article 56 aOC. Or, si les travaux étaient suspendus sans justes motifs, l'autorité compétente en matière de police des constructions ne devait pas constater la nullité des autorisations de bâtir mais soit exiger l'achèvement des travaux,

soit une adaptation acceptable du projet soit encore, le cas échéant, la démolition des constructions commencées avec rétablissement des lieux dans un état conforme au droit. Ainsi, si le conseil communal entendait prendre les mesures utiles parce que les travaux n'étaient pas poursuivis normalement, il ne pouvait pas constater l'échéance des autorisations de construire, mais devait impartir un délai à leurs titulaires pour prendre les mesures idoines.

Le 16 mars 2018, K _____, B _____ SA et E _____ SA ont fait remarquer que pour examiner la question de la validité des autorisations de bâtir, le conseil communal ne devait pas se référer uniquement à la qualité du radier réalisé, mais également aux travaux indiqués dans leur recours administratif (soit ceux engendrés par la création d'une route d'accès, au démontage et à l'évacuation des rails d'un funiculaire réalisé par un promoteur précédent). Ils ont également produit quatre nouvelles factures (soit deux [p. 120 et 121 du dossier du CE] de P _____ SA [nos xxx/1527 et xxx/1527, datées du 6 novembre 2012, pour des montants de 8229 fr. 60 et 11'049 fr. 50, pour des travaux de terrassement effectués entre le 18 et le 24 octobre 2012], une [p. 117 à 119] de M^e Q _____ [du 21 septembre 2015, de 6507 fr. établie « pour des démarches importantes de modification de limites et d'inscription des servitudes »] et une [p. 116] de R _____ SA [facture de géomètre de 1208 fr. pour « l'implantation bâtiments aux parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____, relevé des points, protocole d'implantation »]) pour démontrer l'ampleur des travaux réalisés.

En réponse à une demande du 25 avril 2019 émanant de l'organe d'instruction (SAIC), K _____, B _____ SA et E _____ SA ont encore versé en cause, le 17 juin 2019 (p. 134 à 136, 142 et 143 du dossier du Conseil d'Etat), quatre autres factures (une de S _____ SA, du 3 avril 2017 [facture n° 2017-03], de 80'000 fr. de « prestations effectuées », établie pour « des documents d'exécution, suivi des travaux jusqu'au niveau des fondations et diverses séances sur place/honoraires », ainsi que trois de T _____ SA du 26 mars 2015, de 54'615 fr. Total TTC mais de « travaux exécutés » pour 27'660 fr. [« travaux d'installation de chantier, préparation sous radier, coffrage, aciers d'armature et introduction/fourneaux en attente », chalet yyy1 _____, parcelle xxx2 _____], de 29'850 fr. Total TTC mais de « travaux exécutés » pour 16'935 fr. [« travaux d'installation de chantier, préparation sous radier, coffrage, aciers d'armature et introduction/fourneaux en attente », chalet yyy2 _____, parcelle xxx1 _____], et de 32'900 fr. Total TTC mais de « travaux exécutés » pour 18'210 fr. [« travaux d'installation de chantier, préparation sous radier, coffrage, aciers d'armature et introduction/fourneaux en attente », chalet

yyy3 _____, parcelle xxx3 _____]). Ils ont précisé, s'agissant des trois factures de T _____ SA, qu'elles n'avaient pas été acquittées car « comme cela se passe usuellement dans les promotions, l'entreprise doit être payée au moment de la vente des bâtiments à construire. La dépense a cependant été engagée ».

Le 3 juillet 2019, M^e M _____ (avocat de K _____, B _____ SA et E _____ SA) a fait parvenir au SAIC un extrait du registre foncier des parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____ laissant ressortir qu'elles étaient désormais propriété pour ¼ chacun de Z _____, W _____, Y _____ et X _____. Ce mandataire a aussi déposé les procurations délivrées en sa faveur par ces différentes personnes.

Le 5 juillet 2019, le conseil communal a fait remarquer que la très grande majorité des postes ressortant de la facture de S _____ SA du 3 avril 2017 concernait la promotion des 10 chalets en résidence principale sur les parcelles voisines des nos xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____ et qu'en réalité seule la dernière rubrique de cette facture (« honoraires forfaitaires sur parcelle n° xxx1 _____ », de 25'000 fr. dont « prestations effectuées 50%, 12'500 fr. ») était à prendre en considération dans la présente affaire. Le conseil communal a également joint à son envoi des clichés pris le 4 juillet 2019 par la police des constructions.

A nouveau interpellé par le SAIC, M^e M _____ a répondu, le 30 août 2019, que les deux factures (n^{os} 2017-02 [de 32'500 fr. au total de « prestations effectuées »] et 03 [de 80'000 fr. au total de « prestations effectuées »]) établies par S _____ SA le 3 avril 2017 (cf. p. 33, 34 et 168 du dossier du CE) n'avaient pas été payées, à la différence de celles de P _____ SA. A ce courrier était annexée une photographie aérienne des lieux litigieux.

Le 23 septembre 2019, le conseil communal a rétorqué que s'agissant des factures de P _____ SA, celle portant la référence xxx/1527 concernait l'évacuation de blocs de béton situés plusieurs dizaines de mètres en amont des parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____ alors que celle référencée xxx/1527 portait, certes, sur la remise en état de la route, mais ladite route concernait tant la présente cause qu'une autre (A1 16 x), toujours pendante auprès du Tribunal cantonal, visant la construction de 10 unités de logements. En définitive, pour les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____, seul le montant de 2549 fr. 90 devait ainsi être ici pris en compte.

I. Par décision du 18 septembre 2019, expédiée le 23 suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif sous suite de frais. Il a d'abord considéré que même si l'on devait considérer que les recourants auraient dû être interpellés avant de conclure à la caducité des autorisations de construire, cette violation du droit d'être entendu avait été réparée lors de l'instruction menée par le SAIC. Le Conseil d'Etat a ensuite estimé que les travaux effectués sur le site n'étaient pas suffisamment avancés pour être considérés comme « commencés » au sens aussi bien de l'article 53 al. 1 aOC (soit l'ancienne ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions [aOC; RS/VS 705.100]) que 51 al. 1 de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC). En effet, il ressortait du dossier que les coûts engagés pour chaque parcelle n'atteignaient pas 10'000 fr., ce qui était dérisoire si on les mettait en perspective avec les coûts prévus dans les formulaires de demandes d'autorisations de construire (845'600 fr. pour la parcelle n° xxx2 _____, 486'200 fr. pour la n° xxx1 _____ et 508'300 fr. pour la n° xxx3 _____). De plus, les photographies et le rapport établi par la police des constructions montraient que les travaux effectués consistaient simplement en une couche de béton maigre/graviers entourée de verdure, ce que devrait empêcher l'existence d'un radier. Le Conseil d'Etat a également relevé, s'agissant des actes de vente du 12 octobre 2016, qu'ils dataient de plus d'un an après l'échéance des permis de bâtir et qu'ils comportaient une clause subordonnant leur validité à l'obtention d'une autorisation de construire portant sur un centre de méditation et de conférences. De plus, il était prévu que ces actes deviendraient nuls et non avenue en cas de refus de l'autorisation de construire d'ici au 11 octobre 2017. Le Conseil d'Etat a enfin, quant au refus du conseil communal de mettre à l'enquête publique le projet de modification des trois autorisations obtenues en 2012, estimé que cette position n'était pas critiquable : comme il venait de constater la caducité de ces trois autorisations de construire, ceci rendait effectivement sans objet les demandes d'autorisation subséquente tendant à modifier les projets de base.

J. Le 24 octobre 2019, K _____, B _____ SA, E _____ SA, Z _____, W _____, Y _____ et X _____ ont déposé un recours auprès de la Cour de céans, concluant à l'annulation de la décision attaquée sous suite de frais et dépens. Ils ont d'abord contesté l'appréciation du Conseil d'Etat en relation avec l'article 53 al. 1 aOC. De leur point de vue, « si, certes, le radier à proprement parler n'a pas été exécuté », le dossier démontre que de nombreux travaux ont déjà été entrepris. Pour étayer cette affirmation, ils ont produit le rapport établi le 24 octobre 2019 par le bureau d'ingénieurs civils U _____ SA. Ils ont ensuite invoqué une violation du principe de la bonne foi. Selon eux, comme le courrier communal du 6 juillet 2016 se

référait à l'article 56 aOC, cela signifiait que la commune avait constaté qu'à cette époque les travaux avaient valablement débuté. Les propriétaires pouvaient donc partir du principe que la question de la validité de l'autorisation de bâtir n'était plus litigieuse et qu'ils pouvaient par conséquent poursuivre les démarches tendant à la vente des biens immobiliers, ce qu'ils avaient précisément fait (cf. les actes authentiques du 12 octobre 2016). Ils ont enfin argué de « l'absence de motifs de révocation », estimant que la décision du conseil communal de 2017 constatant la caducité des autorisations accordées faute de travaux entamés revenait en réalité à révoquer la décision de juillet 2016 alors que les conditions de l'article 32 LPJA ne sont pas réunies.

Le 20 novembre 2019, le Conseil d'Etat a transmis son dossier complet et a proposé de rejeter le recours sous suite de frais.

Le 6 décembre 2019, le conseil communal a relevé qu'après son courrier de juillet 2016, aucun planning des travaux ne lui était parvenu. Le promoteur avait par contre tenté de trouver un compromis lui permettant de transformer les projets autorisés. Toutefois, une nouvelle vision locale effectuée le 28 juin 2017 avait fortement interpellé l'autorité communale au sujet de sa première appréciation selon laquelle les travaux avaient débuté. En effet, il avait alors été constaté que les terrassements effectués ainsi que le béton maigre répandu sur les plannies des parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____ étaient à peine reconnaissable. De plus, le banquetage réalisé pour l'implantation permettait à peine plus de retrouver les constructions censées être débutées, sans compte le fait que l'herbe avaient envahi les parcelles dans leur quasi-totalité et que la végétation transperçait « les fondations » réalisées. Le conseil communal avait donc, à l'aune de ce nouveau constat couplé à l'inactivisme total sur ce chantier durant plus de cinq ans, hormis quelques menus travaux entrepris juste avant la fin du délai de trois ans (cf. 53 aOC), décidé de constater la caducité des permis. Quant au rapport de U _____ SA, le conseil communal a estimé qu'il n'apportait rien de nouveau aux éléments figurant déjà au dossier, la majorité des frais évoqués n'étant de surcroît à ce jour pas réglés. Le conseil communal a encore relevé que ni fer, ni armature, ni aucune fondation digne de ce nom n'avaient été effectuées et que les faibles mouvements de terrain nécessités par la réalisation des plannies s'étaient naturellement estompées et n'étaient presque plus perceptibles. Comme le terrain naturel s'était quasiment rétabli au fil du temps, la nécessité d'une remise en état n'était pas démontrée. Sur la base de ces différentes considérations, le conseil communal a proposé de rejeter le recours sous suite de frais, annexant à sa détermination son dossier complet.

Le 9 décembre 2019, la Cour de céans a fixé aux recourants un délai de 10 jours pour présenter d'éventuelles observations complémentaires. Ils n'ont toutefois pas fait usage de cette faculté.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]).

1.2 Le litige porte sur une procédure visant trois autorisations de construire délivrées le 10 avril 2012, et non sur une procédure de police des constructions. Partant, il reste soumis à l'ancien droit (RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2). Ce point de vues est partagé par les recourants (cf. p. 3 de leur recours de droit administratif). Par contre, le Conseil d'Etat a appliqué le nouveau droit (soit la loi sur les constructions du 15 décembre 2016), plus précisément l'article 51 al. 1 LC selon lequel « 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 ». Cette divergence d'opinions n'exerce toutefois aucune incidence sur la présente affaire puisque le nouveau droit cantonal des constructions n'a fait que reprendre les règles prévalant sous l'empire de l'ancien droit et en codifier la jurisprudence (cf. *infra*, consid. 2).

2. Dans un premier grief, les recourants invoquent une violation de l'article 53 al. 1 aOC. Selon eux, les « nombreux travaux entrepris » et les « coûts de grande ampleur engendrés » sont suffisants pour considérer que les travaux avaient « débuté » au sens de la disposition précitée.

2.1.1 Sous le titre marginal « Durée de validité », l'article 53 al. 1 aOC prévoit que « 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 ».

2.1.2 La jurisprudence cantonale (RVJ 2013 p. 24), jugée soutenable par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.3.2), a posé que la condition

prévue à l'article 53 alinéa 1 aOC est satisfaite même lorsque le radier n'est que partiellement réalisé, pour autant que les autres travaux de construction soient déjà planifiés à la date d'échéance du permis de construire. Il a ainsi été jugé que la réalisation de travaux de forage, de canalisation et d'écoulement, ainsi que la mise en place d'un radier de base d'environ 5 m² pour le bétonnage d'un support de parking, étaient suffisants pour considérer que les travaux avaient commencé avant l'échéance du permis de construire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_65/2014 du 6 octobre 2014 consid. 3.4). Très récemment, la Cour de céans a conclu que la réalisation, au dernier jour de validité de l'autorisation de construire, de travaux importants d'excavation, de terrassement et de pose d'un radier pour un montant supérieur (déjà payé) à 200 000 fr. était suffisante pour admettre que les travaux avaient bel et bien débuté au sens de l'article 53 al. 1 aOC (A1 19 130 du 17 mars 2020 consid. 4.3).

2.2 En l'occurrence, les recourants eux-mêmes reconnaissent (p. 3 dernier § de leur recours) que « le radier à proprement parler n'a pas été exécuté ». Ils insistent néanmoins sur les factures versées en cause et le rapport technique de U _____ SA pour en déduire que « les travaux avaient largement débuté ». Cette appréciation ne saurait être suivie.

2.2.1 Il s'agit d'abord de relever que contrairement à ce qu'avancent les recourants, seuls des montants acquittés pour la rubrique « travaux exécutés » devraient être pris en compte, et non des montants « Total TTC » figurant sur des factures. Admettre le contraire reviendrait à tenir compte des coûts du projet de construction des trois chalets, et non des frais déjà effectivement engagés. Si, certes, il est exact que dans la pratique, les architectes et les entrepreneurs acceptent parfois de réaliser les premières démarches sans être payés immédiatement, il n'en demeure pas moins qu'ils établissent normalement des factures intermédiaires et que ce sont ces montants, s'ils avaient été acquittés - ce qui n'est pas le cas ici des factures T _____ SA (cf. détermination des recourants du 25 avril 2019) -, qui seraient déterminants sous l'angle de l'article 53 al. 1 aOC. D'ailleurs, T _____ SA (cf. ses trois factures du 26 mars 2016) et S _____ SA (cf. sa facture du 3 avril 2017) ont précisément établi de telles situations intermédiaires, d'où la distinction entre « travaux ou prestations effectués » et « honoraires selon plan financier » opérée dans ces factures. De plus, s'agissant de la facture de S _____ SA qui, elle, a par contre été payée, elle concerne dans sa quasi-totalité d'autres parcelles (soit les n^{os} xx4, xx5, xx6, xx7, xx8, xx9, xx10, xx11, xx12 et xx13) sortant du cadre de la présente affaire.

2.2.2 Ensuite, s'agissant des deux factures de P _____ SA (cf. *supra*, consid, H), les recourants ont admis qu'elles concernent « la préparation à la route d'accès et le démontage du funiculaire » au chantier au lieu-dit « D _____ », lequel se constituait de treize projets de constructions qui formaient, initialement du moins, un « projet commun nommé O _____ ». Il n'est donc pas certain qu'elles soient en lien avec la présente affaire et, à supposer que cela soit bien le cas, les frais engagés pour les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____ représenteraient 19'279 fr. 10, soit 6426 fr. pour chaque parcelle, ce qui est plutôt insignifiant. Le raisonnement est identique pour la facture du notaire Q _____, d'un montant de 6507 fr., qui ne permet de toute manière pas de prouver si elle se limite aux démarches entreprises pour les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____. La lecture de ce document laisse au contraire à penser que les opérations couvertes par cette note (nombreux courriers adressés à M^e V _____, à la banque ou à l'entrepreneur AA _____, tous trois en rien concernés par les chalets à construire sur les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____) visent l'ensemble de la promotion « O _____ ». De plus, des « frais émoluments et honoraires » (cf. libellé de cette note) n'entrent pas dans la notion de « travaux de construction » à proprement dit. Ceci vaut également pour les « émoluments et frais payés à la commune de A _____ pour les différentes autorisations » (cf. p. 4 du recours de droit administratif). Quant à la facture de R _____ SA, si, elle, est bien en lien (son libellé indique « implantation bâtiments aux parcelles xxx2 _____, xxx1 _____ et xxx3 _____, relevé des points, protocole d'implantation ») avec le projet de construction des trois chalets litigieux, son montant, modique (1208 fr.), représente une charge de 402 fr. 70 par parcelle. En définitive, les coûts engagés pour chaque parcelle concernée avoisinent les 10'000 fr. à peine ce qui, mis en perspective avec les coûts prévus dans les formulaires d'autorisation de construire les trois chalets (845'600 fr., 486'200 fr. et 508'300 fr.) est insignifiant et non représentatif de « travaux importants ».

Les recourants tentent d'infirmer les constatations qui précèdent en s'appuyant sur le rapport dressé le 24 octobre 2019 le bureau d'ingénieurs civils U _____ SA. Ce document privé, qui équivaut à de simples allégations écrites, ne leur est toutefois d'aucun secours. D'une part, il ne fait qu'énumérer une liste de « travaux constatés », sans jamais en indiquer les coûts. D'autre part, il n'apporte rien de nouveau aux éléments déjà versés en cause et, surtout, les photographies et les légendes qu'il contient sont suffisamment éloquents pour confirmer l'appréciation communale et cantonale selon laquelle des travaux d'ampleur n'ont pas été réalisés. Ces photographies montrent bien, comme celles prises par la police des constructions le 4 juillet 2019 et le rapport établi

par cette autorité le 28 juin 2017 déjà, la simple présence de trois emplacements aujourd'hui à peine dégagés (cf. photographie p. 4 du rapport) et, contrairement au libellé figurant sur le premier cliché de la p. 5 (« béton de propreté sur fond de fouille » [!]), de loin pas susceptibles, sans procéder à des travaux bien plus conséquents et propres, de recevoir une quelconque fondation en béton, des murs ou une ossature bois. Au contraire, ces photographies confirment qu'en l'état, excepté quelques graves et du béton maigre répandu sur les plainies, il n'existe ni radier, ni fer, ni armature, ni aucune fondation exécutée selon les règles de l'art. K _____ partageait d'ailleurs ce constat de juin 2017 puisqu'un mois auparavant (soit le 31 mai 2017) il écrivait : « Les travaux pourraient débiter immédiatement ». Cet aveu démontre bien qu'il reconnaissait la quasi absence totale d'un début de travaux d'importance, étant rappelé que toutes les factures sur lesquelles il se base aujourd'hui pour affirmer le contraire datent de 2015 à 2017. De plus, aucun élément du dossier ne démontre un quelconque avancement des travaux depuis cette époque.

2.2.3 Les autres titres invoqués par les recourants pour étayer leur thèse ne sont pas plus probants. En effet, l'on peine à concevoir comment le « descriptif de la construction O _____ » et le document de promotion (p. 43 à 56 du dossier du CE), datés du 3 septembre 2015 (soit après l'échéance du délai de validité des autorisations de construire, délivrées le 10 avril 2012), pourraient s'avérer déterminants pour prouver la volonté sérieuse des destinataires des permis de construire de mener à leur terme l'exécution de leur projet. Quant aux deux actes du 12 octobre 2016 (cf. *supra*, consid. C), ils ne sont pas plus pertinents car ils ont été instrumentés une année après l'échéance des permis de bâtir, ils comportent tous deux une clause résolutoire (subordonnant la validité de ces actes à l'obtention d'une « autorisation de construire un centre de méditation et de conférence avec un bâtiment servant au logement de la direction et du personnel »), ils portent précisément sur un autre objet (centre de méditation) que les permis de construire du 10 avril 2012 et ils contiennent une autre clause prévoyant que ces actes deviendraient nuls et non avenue « au cas où dite autorisation de construire était refusée, respectivement n'était pas accordée d'ici au 11 octobre 2017, sans faute de l'acquiesse ».

2.3 Sur le vu des considérations qui précèdent, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a considéré que faute de travaux valablement débutés au sens de l'article 53 al. 1 aOC, les autorisations de construire délivrées le 10 avril 2012 sont devenues caduques. Mal fondé, le grief est rejeté.

3. Dans un second grief, les recourants invoquent une violation du principe de la bonne foi. De leur point de vue, le conseil communal ne pouvait pas, le 6 juillet 2016, ordonner la poursuite sans interruption (article 56 aOC) des travaux, admettant ainsi implicitement qu'ils avaient débuté, pour ensuite, le 28 juin 2017, « changer son fusil d'épaule » en prononçant la péremption des autorisations de construire.

3.1 Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.3). Pour que le justiciable puisse invoquer cette protection, il faut que l'autorité qui a donné son assurance ait été compétente pour le faire, ou que le justiciable ait pu la considérer comme telle (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2). Il faut par ailleurs que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, qu'il se soit fondé sur les assurances dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_yyy3 _____/2015 du 14 juin 2015 consid. 2.1).

3.2 En l'occurrence, le courrier communal du 6 juillet 2016 se référait, certes, à l'article 56 aOC (imposant au constructeur de poursuivre les travaux sans interruption jusqu'à leur achèvement, sauf justes motifs). Cependant, ce même courrier indiquait aussi que les travaux étaient à l'arrêt depuis le printemps 2015 et suite à ce courrier, les recourants n'ont jamais fait parvenir au conseil communal un planning des travaux pour démontrer la poursuite de leur exécution. Au contraire, ils ont, courant fin 2016/début 2017, tenté de trouver un compromis tendant à transformer les projets autorisés en 2012 (construction de trois chalets) en un projet complètement différent (centre de méditation et de conférence avec un bâtiment servant au logement de la direction et du personnel), ce pour répondre à la volonté de leurs clients (parties aux actes du 12 octobre 2016). Le 15 février 2017, le conseil communal leur a clairement répondu que ceci nécessitait « un nouveau dossier et une nouvelle analyse ». Le 31 mai 2017, l'un des recourants (K _____) a ensuite écrit au conseil communal en reconnaissant expressément que les travaux des trois chalets n'avaient pas débuté tout en lui proposant une « modification portant uniquement sur la construction d'un sous-sol sous le gabarit principal de chaque chalet, afin de créer des salles de réunions ». Le 28 juin 2017, suite

à une nouvelle vision locale lors de laquelle il a constaté une péjoration de l'état des lieux (cf. le rapport du même jour : « les terrassements effectués ainsi que le béton maigre répandu sur les plaines des parcelles sont à peine reconnaissables. Le banquetage réalisé pour l'implantation ne permet à peine plus de retrouver les constructions censées débutées. En effet, l'herbe a envahi les parcelles et selon les photos fournies, transperce également « les fondations » réalisées. Au surplus, nous pouvons aisément affirmer que ces chantiers n'ont fait l'objet d'aucune intervention depuis la dernière visite des lieux effectuée en avril 2016 »), le conseil communal a revu sa première appréciation de juillet 2016. A l'aune de ce nouveau constat, couplé à l'immobilisme - admis par K _____ (cf. son courrier du 31 mai 2017) - du chantier depuis 2012, hormis quelques menus travaux entrepris juste avant la fin du délai de trois ans et pour lesquels les recourants n'ont pas été en mesure de prouver l'ampleur (cf. *supra*, consid. 2.2), le conseil communal a décidé, le 28 juin 2017, de constater la caducité des autorisations de construire.

Il ressort de cette chronologie des faits que nonobstant la formulation en partie ambiguë du courrier du 6 juillet 2016, les recourants n'ont jamais reçu une assurance claire du conseil communal de ne jamais voir déclarer caduque les autorisations de construire du 10 avril 2012. Au contraire, ils semblent perdre de vue que le principe de la bonne foi vaut pour l'administration comme pour l'administré (ATF 129 II 361 consid. 7.1). Or, ils n'ont pas donné suite au courrier du 6 juillet 2016 qui pourtant constatait que le chantier était inactif depuis le printemps 2015 et ce sont plutôt eux qui ont tenté de « changer fusil d'épaule » en modifiant le projet initial pour en faire un centre de méditation et de conférence avec un bâtiment servant au logement et au personnel puis, devant le refus du conseil communal, en voulant revenir au projet initial en lui apportant toutefois une modification « plus proche du programme typologique des futurs propriétaires et constructeurs ». Quant aux deux actes du 12 octobre 2016, ils ne leur sont d'aucun secours puisque précisément ils portent sur des objets différents que ceux des autorisations de construire de 2012 et qu'ils sont assortis d'une condition résolutoire prévoyant qu'ils seraient « nuls et non avenus au cas où dite autorisation de construire était refusée, respectivement n'était pas accordée d'ici au 11 octobre 2017, sans faute de l'acquéresse ». Il est en outre évident, sur le vu des actes de la cause et, en particulier, des différentes photographies, que le chantier n'était en 2019 (cf. *supra*, consid. 2.2.2) pas plus avancé qu'en 2016.

En définitive, ce sont plutôt les recourants qui se montrent de mauvaise foi. En effet, comme le courrier du 6 juillet 2016 reprochait à B _____ SA d'avoir complètement

stoppé le chantier au printemps 2015, il devait être évident pour eux que la validité des autorisations de construire pouvait être remise en question si cette situation péréclitait. De plus, le 31 mai 2017, K _____ écrivait au conseil communal : « A ce jour la construction des 3 chalets en aval du terrain sur les parcelles xxx2 _____, xxx1 _____, xxx3 _____ est autorisée et en force. Les travaux *pourraient* débiter immédiatement ». Cet aveu ne fait que confirmer le contenu du courrier du 6 juillet 2016 sur l'absence totale de continuation des travaux depuis plusieurs années.

Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

4. Dans un troisième et dernier grief, les recourants se prévalent de « l'absence de motifs de révocation ». De leur point de vue, la décision communale du 28 juin 2017 constatant la caducité des autorisations de construire faute de travaux entamés « revient en réalité à révoquer la décision de juillet 2016 alors que les conditions de l'article 32 LPJA ne sont pas réunies ».

Ce grief est inconsistant. En effet, seule l'autorisation de construire du 10 avril 2012 était sujette à révocation. Or, personne ne l'a remise en question.

De toute manière, les recourants donnent au courrier du conseil communal du 6 juillet 2016 une portée qu'il n'a pas puisque, comme on l'a vu *supra* (consid. 3.2), s'il se référait à l'article 56 aOC, il indiquait également que les travaux étaient à l'arrêt depuis le printemps 2015 et il est douteux que ce courrier du 6 juillet 2016, qui ne comporte ni dispositif, ni voie de recours, puisse être considéré comme une décision. En tout état de cause, plusieurs options légales s'offraient au conseil communal et ce dernier pouvait parfaitement, suite à son courrier du 6 juillet 2016 resté lettre morte et au nouveau rapport de la police des constructions, constater le 28 juin 2017 la caducité des autorisations de construire du 10 avril 2012.

5.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de Z _____, W _____, Y _____ et X _____, solidairement entre eux (art. 89 al. 1 et 88 al. 2 LPJA). Les intéressés supportent en outre leurs frais d'intervention (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de Z _____, W _____, Y _____ et X _____ Susan Cave, solidairement entre eux. Aucun dépens ne leur est alloué.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, avocat à Martigny, pour les recourants, à la commune de A _____, à A _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 10 août 2020.