A1 25 161

ARRET DU 11 AOÛT 2026

Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public

Le juge soussigné,
assisté de la greffière soussignée,
statuant ce jour en sa qualité de juge unique
de la Cour de droit public du Tribunal cantonal (art. 65 al. 3 let. a LPJA),

en la cause

N _____ SA, de siège à O _____, recourante, représentée par Maître Edmond Perruchoud, avocat à Sierre,

contre

DEPARTEMENT DE LA SECURITE, DES INSTITUTIONS ET DU SPORT, à Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE O _____**, autre autorité, représentée par Maître Timothée Bonvin-Zermatten, avocat à Sion, Maître **P _____**, à titre personnel et en sa qualité de mandataire de **Q _____**, **R _____**, **S _____ et T _____**, **U _____ et V _____**, **W _____ et X _____** ainsi que **Y _____** et **Z _____**, tiers concernés.

(Capacité de postuler de l'avocat)

recours de droit administratif contre la décision du 4 septembre 2025

Faits

A. Le 2 octobre 2023, la société A _____ GmbH a déposé une demande d'autorisation de construire portant sur un complexe hôtelier de 96 chambres et 25 appart-hôtels avec restaurant, bar-lounge, espace MICE, wellness et parking souterrain sur les parcelles n^{os} xxx et xxx1, plans folio n^{os} xxx2 et xxx3 au lieu-dit « B _____ » de la commune de O _____ (ci-après : la commune). Ces parcelles sont propriétés de N _____ SA. La mise à l'enquête publique a donné lieu à 18 oppositions, dont celles de Q _____, R _____, S _____ et T _____, U _____ et V _____, W _____ et X _____, Y _____ et Z _____.

Par décision préalable en matière d'autorisation de construire du 9 septembre 2024, notifiée le 24 décembre 2024, le Conseil communal de O _____ a levé toutes les oppositions et autorisé le projet de construction.

B. Par procurations datées des 6, 7, 13 et 16 janvier 2025, les opposants prénommés ont confié à Me P _____, avocate à C _____, un mandat de représentation pour « toute opposition ou recours contre le projet hôtelier parcelles xxx et xxx1 à D _____ ».

Par son intermédiaire, les opposants ont formé, le 3 février 2025, six recours administratifs à l'encontre de la décision préalable en matière d'autorisation de construire du 9 septembre 2024, concluant à son annulation et au rejet de la demande d'autorisation préalable.

C. Par courrier adressé le 27 février 2025 au Service des affaires intérieures et communales (SAIC), organe en charge de l'instruction du recours administratif, la société N _____ SA a indiqué que Me P _____, en raison de sa qualité de sous-préfète, se trouvait manifestement dans un conflit d'intérêts et de loyauté vis-à-vis du canton du Valais, en violation de l'art. 2 de la loi du 24 mai 1850 sur les attributions des préfets. La société a par ailleurs conclu, sous suite de frais et dépens, à l'irrecevabilité des recours administratifs du 3 février 2025, subsidiairement à la suspension de la procédure, ainsi qu'à la mise en place d'une vision locale en présence de toutes les parties.

Le 4 mars 2025, le SAIC a transmis une copie du courrier du 27 février 2025 au Service juridique de la sécurité et de la justice (SJSJ), par l'entremise duquel le Département de la sécurité, des institutions et du sport (ci-après : le Département ou le DSIS) exerce les

compétences de l'Autorité de surveillance administrative des avocats (cf. art. 3 al. 1 de la loi du 6 février 2001 sur la profession d'avocat [LPav]), afin que le Département statue sur le conflit d'intérêts invoqué. Le 21 mars 2025, le SAIC lui a remis les six dossiers de recours.

Les 13 mars et 3 avril 2025, N _____ SA a étayé sa position en lien avec le conflit d'intérêts.

Le 14 avril 2025, Me P _____ a expliqué qu'une séance avait eu lieu avec le Chef du SAIC au moment de sa nomination en qualité de sous-préfète, lors de laquelle les questions de conflits d'intérêts avaient été abordées et réglées. Elle a exposé à cet égard qu'elle n'était pas habilitée à introduire, en qualité d'avocate, des actions à l'encontre du Conseil d'Etat en tant que partie mais que les activités où il intervenait en tant qu'autorité de recours n'étaient en revanche pas problématiques. Elle a enfin précisé qu'en tant que sous-préfète du district de E _____, elle n'avait aucune compétence dans le district de C _____, de sorte que les affaires impliquant des communes et des particuliers relevant de ce dernier district, soumises au Conseil d'Etat en tant qu'autorité de recours, étaient distinctes de son activité politique.

Par courriel du 27 avril 2025 adressé à la Cheffe du SJSJ, Me P _____ a réaffirmé la compatibilité de son activité d'avocate en droit de la construction (dans le cadre de laquelle elle porte régulièrement des litiges devant le Conseil d'Etat en tant qu'autorité de recours) avec sa nomination, il y a dix ans, en qualité de sous-préfète.

En réponse au courriel de Me P _____, le SJSJ a notamment expliqué, le 6 mai 2025, que la décision de nomination en tant que sous-préfète ne préjugeait pas de sa capacité de postuler dans la procédure en cause et que cette question devait faire l'objet d'une procédure propre, en application de l'art. 3 al. 1bis let. e^{bis} LPAv.

Le 6 mai 2025, N _____ SA a fait part de ses observations, renouvelant sa position quant à l'incapacité de postuler de la mandataire des recourants.

Le 8 mai 2025, la commune a fait part de l'absence de conflit d'intérêts et a indiqué n'avoir aucun doute sur la capacité de postuler de Me P _____.

Par détermination du 12 mai 2025, Me P _____ a contesté l'existence d'un conflit d'intérêts ainsi que son incapacité de postuler.

N _____ SA s'est encore déterminée les 11 juin, 3 juillet et 14 août 2025. Me P _____ a étayé sa position le 4 août 2025.

D. Par décision du 4 septembre 2025, le Département a rejeté la requête du 27 février 2025 de N _____ SA tendant à la constatation de l'incapacité de postuler de Me P _____. D'une part, la procédure visée par la contestation de la capacité de postuler concernait une décision communale, de sorte qu'il n'existait pas de risque concret d'être en porte-à-faux avec une décision du Conseil d'Etat. D'autre part, la commune concernée par la procédure se situait dans le district de C _____ alors que Me P _____ exerçait la fonction de sous-préfète dans le district de E _____, si bien que le risque d'une situation de conflit d'intérêts concret prohibée devait être écarté.

E. Le 12 septembre 2025, N _____ SA a interjeté recours à l'encontre de cette décision auprès du Tribunal cantonal. La société a conclu à son annulation et au « dépaysement » de Me P _____ ainsi qu'au refus de sa capacité de postuler. Elle a en substance fait valoir que l'affaire aurait dû être traitée à la lumière du droit constitutionnel et administratif « commun », et non de la LLCA. Elle a ensuite constaté que, en s'opposant devant le Conseil d'Etat à la décision communale d'octroi d'une autorisation de construire, l'avocate des opposants se plaçait dans un conflit d'intérêts au regard de sa fonction au sein du pouvoir exécutif. Elle a ainsi critiqué l'instrumentalisation par la prénommée – investie d'un « *imperium* » – du Conseil d'Etat, organe qu'elle était pourtant censée servir, ce en violation de son devoir de loyauté et de fidélité. N _____ SA a également invoqué un déni de justice ainsi qu'une violation de son droit d'être entendue, dès lors que la décision attaquée occultait le fait que Me P _____ était « prise à partie » dans sa fonction de sous-préfète. La société a subsidiairement allégué une violation de l'art. 12 LLCA en raison du conflit d'intérêts et de loyauté affectant Me P _____ et de son manque d'indépendance.

Invitée à se déterminer, la commune a indiqué, le 28 octobre 2025, ne pas avoir d'observation particulière à formuler et s'en remettre à justice s'agissant de l'issue du recours.

Par courrier du 3 novembre 2025, Me P _____ a également indiqué, pour elle-même et ses mandants, s'en remettre à justice.

Le 13 novembre 2025, le Département a déposé son dossier et a renvoyé à la décision entreprise.

N _____ SA a fait part d'une ultime détermination le 25 novembre 2025, par laquelle elle a réitéré la nécessité d'une vision locale et la soumission de la question de la

capacité de postuler à la Commission de justice du Grand Conseil. Son écriture a été communiquée le lendemain à Me P _____, à la commune et au Département.

Considérant en droit

1. A titre liminaire, il est constaté que la décision entreprise émane d'un département, en l'occurrence le DSIS, si bien que le juge soussigné est compétent pour statuer en qualité de juge unique de la Cour de droit public (art. 65 al. 3 let. a LPJA).

2.

2.1 Le recours du 12 septembre 2025 a été interjeté en temps utile et dans les formes prescrites. Sous cet angle, il est recevable (art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. b et 46 LPJA).

2.2 Se pose encore la question de la qualité pour recourir.

2.2.1 Aux termes de l'art. 44 al. 1 let. a LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La qualité pour recourir en vertu de ces dispositions s'analyse à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'art. 89 LTF, le droit cantonal n'ayant sur ce point pas une portée plus large que le droit fédéral (ATF 144 I 43 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_334/2016 du 18 octobre 2016 consid. 2.1 ; ACDP A1 24 174 du 2 juin 2025 consid. 1.1).

2.2.2 Ne mettant pas un terme à la procédure, la décision rejetant l'exception tirée de l'incapacité de postuler est une décision incidente (cf. ATF 144 V 280 consid. 1.2 et 142 II 20 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_106/2026 du 23 mars 2026 consid. 4.1). A ce titre, elle ne peut en principe être attaquée que conjointement avec la décision finale, à moins de causer au justiciable concerné un préjudice irréparable, hypothèse dans laquelle un tel prononcé est susceptible d'un recours séparé (art. 72 et 77 let. a, 5 al. 2, 41 al. 1 et 2 et 42 let. e LPJA). Le préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA peut être de nature juridique, factuelle (tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement des frais de celle-ci) voire économique et doit résulter de la décision incidente, envisagée pour elle-même ; il consiste généralement dans le désavantage que subirait le recourant s'il devait attendre la décision finale pour recourir contre la

décision incidente litigieuse (arrêt du Tribunal fédéral 1C_584/2024 du 24 mars 2025 consid. 1.2.1 ; RVJ 2026/1 p. 52 consid. 3.2.1 ; ACDP A1 25 95 du 17 décembre 2025 consid. 2.2 ; BOUCHAT, L'effet suspensif en procédure administrative, Bâle 2015, n. 545). A moins que le risque de préjudice irréparable ne soit évident, il appartient au recourant de l'alléguer (RVJ 2026/1 précité ; ACDP A1 24 247 du 12 mars 2026 consid. 4.2).

Le Tribunal fédéral considère en principe que, pour la partie adverse, les inconvénients résultant d'une décision rejetant le moyen tiré de l'incapacité de postuler de l'avocat sont purement matériels et dépourvus de caractère juridique, de sorte qu'elle n'est pas susceptible de lui causer un préjudice irréparable, étant précisé que la notion de préjudice irréparable est limitée, en vertu de la LTF, au seul préjudice juridique (arrêts du Tribunal fédéral 4A_106/2026 précité consid. 4.2, 4A_25/2022 du 11 février 2022 consid. 4.2). Il fonde cette solution sur le fait que l'art. 12 LLCA vise, au premier chef, à protéger les intérêts du client de l'avocat et non pas ceux de la partie qui lui est opposée en procédure (arrêts du Tribunal fédéral 5A_311/2022 et 5A_437/2022 du 9 novembre 2022 consid. 2.4, 4A_436/2015 du 17 mai 2016 consid. 1.2.2).

Lorsque l'autorité rejette le moyen tiré du défaut de capacité de postuler de l'avocat, la partie adverse dispose néanmoins de la qualité pour agir que si elle est directement touchée par ce prononcé, ce qui est le cas lorsque le recourant fait valoir un conflit concernant ses propres intérêts. En revanche, il faut en principe retenir l'absence d'intérêt direct, ainsi que de risque de préjudice irréparable, lorsque le recourant fait valoir que l'avocat des parties adverses se trouve dans un conflit d'intérêts à l'égard de ses propres clients. Il n'y a généralement pas, dans cette situation, d'intérêt personnel, autre que tactique, à voir l'avocat de ses adversaires renoncer à ses mandats (ATF 138 II 162 consid. 2.5.2 ; ACDP A1 20 94 du 31 mai 2021 consid. 1.1.2 ; BOHNET, Conflits d'intérêts de l'avocat et qualité pour recourir du client et de son adversaire : derniers développements, *in* RSJ 2014 p. 237).

2.2.3 En l'espèce, la société recourante n'explique pas spécifiquement en quoi la décision du 4 septembre 2025 serait susceptible de lui causer un préjudice irréparable. Toutefois, on comprend de son écriture qu'elle se prévaut, en tant que propriétaire des parcelles sur lesquelles la construction d'un complexe hôtelier a été autorisée par la commune, d'un intérêt direct à faire constater l'éventuelle incapacité de postuler de l'avocate des opposants à son projet de construction en raison d'une situation de conflit d'intérêts découlant prétendument de sa fonction de sous-préfète. Néanmoins, force est de constater que la recourante fonde son recours sur le fait que l'avocate concernée ne devrait pas former opposition à un projet de construction, pourtant bénéfique pour le

développement du canton du Valais, car une telle démarche s'avèrerait, à son sens, incompatible avec sa fonction de sous-préfète. La recourante fait ainsi plutôt valoir un conflit d'intérêts de l'avocate à l'égard de ses propres clients (les opposants audit projet de construction) et l'on discerne difficilement l'existence d'un intérêt direct de la recourante. Si la recevabilité du recours peut sembler douteuse sous l'angle de l'existence d'un risque de préjudice irréparable, cette question souffre de rester indécise à ce stade, dans la mesure où elle est étroitement liée à celle, de fond, relative à l'existence du conflit d'intérêts dont se prévaut la recourante (sur la question de la double pertinence, cf. not. ATF 141 II 14 consid. 5.1 et arrêt du Tribunal fédéral 2C_508/2025 du 29 janvier 2026 consid. 1.3.3). Elle sera donc analysée en lien avec les griefs soulevés par celle-ci à l'encontre du raisonnement tenu par l'autorité attaquée à ce sujet. Pour le surplus, la recourante, en tant que destinataire de la décision rejetant sa requête du 27 février 2025, dispose d'un intérêt digne de protection à en obtenir le contrôle juridictionnel.

3. A titre de moyens de preuve, la recourante a sollicité, par courrier du 25 novembre 2025, une vision locale. Ce moyen de preuve excède le cadre du présent litige puisqu'il relève de la procédure de droit des constructions sous-jacente, alors que la question à résoudre en l'espèce porte exclusivement sur la capacité de postuler de l'avocate des opposants au projet de construction. Dans ce contexte, la mesure d'instruction sollicitée, dont le but est l'appréhension immédiate de la situation factuelle du projet de construction (cf. FASEL/LARGEY, L'inspection locale par le juge, le système juridique à l'épreuve du terrain, *in* Géo-Regards 17/2024, pp. 33-52) s'avère d'emblée insusceptible d'entrer sur la résolution de la question purement juridique objet du litige. Dénuée de pertinence, la vision locale requise doit, par appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1), être rejetée.

4. Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue respectivement un déni de justice. Elle reproche à l'autorité attaquée de ne pas avoir traité la question du défaut de loyauté et de fidélité de Me P _____, alors qu'elle serait prise à partie dans sa fonction de sous-préfète.

4.1 L'autorité qui ne traite pas un grief relevant de sa compétence, motivé de façon suffisante et pertinent pour l'issue du litige, commet un déni de justice formel proscrit par l'art. 29 al. 1 Cst. Par ailleurs, la jurisprudence a déduit du droit d'être entendu de l'art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF

142 I 135 consid. 2.1). Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs – même erronés – qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 147 IV 249 consid. 2.4 et 141 V 557 consid. 3.2.1).

4.2 En l'occurrence, dans la décision contestée, le Département s'est livré, en sa qualité d'autorité de surveillance administrative des avocats, à une analyse du « conflit d'intérêts et de loyauté » fondé sur la fonction de sous-préfète de l'avocate concernée, considérant, au regard des dispositions de la Constitution cantonale, de la loi sur les attributions des préfets et de la Charte des préfets, que la commune concernée par le projet de construction se trouvait hors du district dans lequel la sous-préfète P _____ était compétente, de sorte qu'il n'existait en l'occurrence pas de situation de conflit d'intérêts concret prohibée (cf. pp. 3 et 4 de la décision entreprise).

Il appert ainsi que, contrairement à ce que la recourante soutient, l'autorité attaquée s'est effectivement penchée sur la question d'un éventuel conflit d'intérêts et de loyauté. Le grief formel de violation du droit d'être entendu doit ainsi être écarté, étant précisé que si tel avait été le cas, cette violation aurait été valablement réparée céans, le Tribunal statuant sur la problématique avec un pouvoir d'examen aussi étendu que celui de l'autorité attaquée (art. 78 let. a et 47 LPJA). En outre, le point de savoir si la motivation de l'autorité précédente est matériellement pertinente relève d'une question de fond, qui sera examinée ultérieurement, distincte de celle du droit à une décision motivée.

En conséquence, une violation du droit d'être entendu ne saurait être retenue et ce grief doit être rejeté.

5. La recourante considère que l'autorité attaquée aurait dû analyser la capacité de postuler sous l'angle du « droit constitutionnel et administratif commun » puis, subsidiairement seulement, sous celui du droit professionnel (LLCA), conformément à l'ATF 116 Ia 485. En effet, elle soutient qu'il s'agit d'une « problématique de droit administratif appréhendant les pouvoirs et les prérogatives de la Préfecture » et non d'une problématique de droit professionnel. Elle estime ainsi que l'autorité de surveillance saisie selon la LLCA est incompétente pour examiner la capacité de postuler de l'avocate concernée.

5.1 Les dispositions de la LLCA s'appliquent, de manière générale, aux avocats inscrits au registre cantonal. Elles couvrent non seulement leurs activités de représentation en justice et de conseil en matière juridique, mais aussi d'autres activités exercées en qualité d'avocat ou en se prévalant du titre d'avocat (ACDP A1 19 216 et A1 19 226 du 12 août 2020 consid. 4.1.2 ; BOHNET, Professions d'avocat·e, de notaire et de juge, 4e éd., Bâle 2021, n. 36 p. 35). En édictant l'art. 2 LLCA (champ d'application personnel), le législateur fédéral a en effet voulu uniformiser la surveillance de la profession d'avocat pour toutes les activités exercées par ce dernier (arrêts du Tribunal fédéral 2C_420/2024 du 19 février 2025 consid. 5.1, 2C_280/2017 du 4 décembre 2017 consid. 3.1 ; ACDP A1 19 216 et A1 19 226 précité). Dès que l'avocat intervient dans un contexte professionnel, qu'il s'agisse de représentation en justice ou de toute activité (typique ou atypique), les règles professionnelles lui sont donc applicables, quel que soit le domaine dans lequel il agit (CHÂTELAIN, L'indépendance de l'avocat et les modes d'exercice de la profession, thèse Lausanne 2017, n. 235 p. 91 et n. 256 p. 97).

5.2 L'interdiction de postuler dans un cas concret ne relève en principe pas du droit disciplinaire, mais du contrôle du pouvoir de postuler de l'avocat (ATF 147 III 351 consid. 6.2.2, 138 II 162 consid. 2.5.1). La LLCA ne désigne pas l'autorité compétente habilitée à empêcher de plaider l'avocat confronté à un conflit d'intérêts lorsqu'une procédure est en cours ; l'art. 34 al. 1 LLCA prévoit au contraire que les cantons règlent la procédure (ATF 147 III 351 consid. 6.1.3).

En Valais, l'autorité de surveillance administrative des avocats est le département en charge de la sécurité, qui examine notamment la capacité de postuler de l'avocat lors des affaires qui se déroulent en procédure administrative (art. 3 al. 1bis let. ebis LPav).

5.3 Parmi les compétences administratives qui ont été attribuées au Conseil d'Etat, celui-ci exerce notamment la surveillance des autorités inférieures ainsi que des corporations et établissements de droit public (art. 55 let. b Cst. cant.).

Le gouvernement a, dans chaque district, un représentant sous le nom de préfet et un sous-préfet (art. 59 al. 1 Cst. cant.).

5.4 En l'espèce, il n'est pas contesté que Me P _____ est inscrite au registre cantonal des avocats. C'est en sa qualité d'avocate qu'elle est intervenue dans la procédure d'autorisation de construire du projet hôtelier sur la commune de O _____, non de sous-préfète, et c'est bien sa capacité de représenter les voisins opposants dans ce cadre qui est mise en cause, si bien que les dispositions de la LLCA (et par extension les règles d'application cantonales de la LPav) trouvent application et

non les règles constitutionnelles (art. 55 let. b et 59 Cst. cant.) et administratives générales auxquelles la recourante fait référence. La compétence relative à la surveillance de la capacité de postuler de l'avocat relève ainsi du DSIS conformément à l'art. 3 al. 1bis let. e^{bis} LPav et, contrairement à ce que la recourante soutient, la Commission de gestion du Conseil d'Etat n'est pas compétente (cf. art. 44 du règlement du 13 septembre 2001 du Grand Conseil). Le raisonnement de la recourante aboutit d'ailleurs à un résultat pour le moins singulier car il reviendrait à admettre que l'avocate, alors qu'elle agit dans une procédure judiciaire administrative au fond, ne serait pas soumise aux règles professionnelles découlant de la LLCA.

Pour le surplus, l'ATF 116 Ia 485 n'est d'aucun secours à la recourante, dès lors qu'il traite spécifiquement du respect des garanties de procédure judiciaire, en particulier le droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial, problématique non pertinente dans la présente affaire. En effet, les préfets et sous-préfets, en tant que représentants du Gouvernement (art. 59 al. 1 Cst. cant.) et non du pouvoir judiciaire, ne sont pas soumis aux mêmes règles que les juges. Quoi qu'il en soit, la mandataire des opposants agissait dans ce cadre en sa qualité d'avocate, et aucunement de sous-préfète. La jurisprudence citée est en définitive hors de propos.

Partant, en vertu des règles professionnelles applicables au cas d'espèce, le Département, en sa qualité d'autorité de surveillance administrative des avocats, était bien l'autorité compétente pour examiner la capacité de postuler de Me P _____. Ce grief est ainsi rejeté, tout comme la conclusion tendant au « dépaysement » de l'avocate.

6. Ensuite, la recourante soutient que, sous l'angle du droit administratif, la fonction de sous-préfète de Me P _____ est incompatible avec sa profession d'avocate, dès lors que les préfets et sous-préfets représentent le Conseil d'Etat, organe collégial qui agit sur l'ensemble du canton, et que leur rattachement à un district en vertu de l'art. 59 Cst. cant. ne se justifie que pour des motifs organisationnels. En contestant une décision administrative portant « sur un projet économique fort important pour la région » et « sanctionnant » ainsi la commune concernée, la recourante estime que l'avocate prénommée est en proie à un conflit d'intérêts. A titre subsidiaire, la recourante allègue également une violation de l'interdiction des conflits d'intérêts au sens de l'art. 12 LLCA en raison de l'absence d'indépendance de Me P _____. Ces arguments seront traités conjointement ci-dessous, étant néanmoins rappelé que seules les règles

professionnelles de la LLCA sont pertinentes pour trancher l'objet du présent litige, soit la capacité de postuler de l'avocate concernée (cf. consid. 5.4 *supra*).

6.1 Il y a dans chaque district un préfet et un préfet-substitut, nommés et assermentés par le Conseil d'Etat (art. 1 al. 1 de la loi sur les attributions des préfets). Le préfet est le premier magistrat du district et le représentant du pouvoir exécutif et administratif dont il reçoit et exécute les ordres (art. 2 al. 1). L'art. 3 al. 1 de cette loi énonce la liste de ses attributions.

Les attributions et dispositions contenues aux art. 3 à 6 de la loi sur les attributions des préfets étant tombées en complète désuétude, la Charte des préfets a été adoptée en séance du Conseil d'Etat le 23 mai 2018 dans l'objectif de formaliser l'engagement des préfets jusqu'à nouveau droit connu (cf. préambule de la Charte). Ce document prévoit que le préfet soutient et défend auprès des autorités et des citoyens de son district les options et décisions du Gouvernement valaisan et qu'il agit en toutes circonstances avec le souci de sauvegarder au mieux les intérêts de l'Etat. En application de ce principe, il ne peut prendre de position publique contre les décisions du Conseil d'Etat ou d'un Chef de département. Lorsque l'exercice de sa profession pourrait le mettre en porte à faux avec une décision du Conseil d'Etat, d'un Département ou d'un Service, le préfet agira avec bon sens et veillera tout particulièrement à son devoir de diligence (p. 2 de la Charte). La Charte prévoit au demeurant que, de manière générale, le préfet agit comme courroie de transmission entre les communes de son district et les institutions régionales ainsi que le Conseil d'Etat et qu'il remplit un rôle de coordinateur entre les communes de son district et de médiateur dans les différends qui opposent celles-ci (p. 4 de la Charte). Le Conseil d'Etat est compétent pour prononcer la révocation des préfets (p. 1 de la Charte).

La loi du 11 février 1998 sur les incompatibilités (LI) prévoit notamment que la fonction de préfet et de préfet-substitut est incompatible avec celle de membre d'une autorité communale ainsi qu'avec celle de fonctionnaire ou d'employé cantonal et communal (art. 11 LI ; cf. ég. art. 7 al. 1 let. f, 8 al. 1 let. c, 9 al. 1 let. d LI). Les préfets et sous-préfets ne sont en revanche pas concernés par l'interdiction d'exercer une activité accessoire prévue par cette loi (art. 15, 13 al. 2 et 16 LI *a contrario*).

6.2 Aux termes de l'art. 12 let. c de la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA), l'avocat évite tout conflit entre les intérêts de son client et ceux des personnes avec lesquelles il est en relation sur le plan professionnel ou privé. L'interdiction de plaider en cas de conflit d'intérêts est une expression du devoir de

diligence de l'avocat (art. 12 let. a LLCA), de l'obligation d'indépendance figurant à l'art. 12 let. b LLCA, ainsi qu'avec l'art. 13 LLCA relatif au secret professionnel (ATF 145 IV 218 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 7B_1352/2025 du 2 avril 2026 consid. 3.2).

Le Code suisse de déontologie (CSD), dans sa version en vigueur depuis le 1er juillet 2023, précise que l'avocat ne confond pas, dans le mandat confié, les intérêts de ses clients, ceux de tiers et les siens propres (art. 5 par. 1 CSD). Ces règles visent avant tout à protéger les intérêts des clients de l'avocat, en leur garantissant une défense exempte de conflit d'intérêts. Ces règles tendent à garantir la bonne marche du procès, en particulier en évitant qu'un mandataire puisse utiliser au détriment d'une partie adverse les connaissances qu'il aurait acquises à l'occasion d'un mandat antérieur ou en s'assurant qu'aucun avocat ne soit restreint dans sa capacité à défendre ses clients (ATF 145 IV 218 précité ; arrêt du Tribunal fédéral 7B_1352/2025 précité ; VALTICOS, *in* Commentaire romand – Loi sur les avocats, 2e éd., Bâle 2022, n. 145a ad art. 12 LLCA). Un conflit d'intérêts peut se présenter dans trois cas de figure : si l'avocat privilégie ses intérêts personnels au détriment de ceux de ses clients, en cas de double représentation ou de mandats multiples dont les intérêts sont opposés ou encore en cas d'acceptation d'un mandat contre un ancien client (VALTICOS *op. cit.*, n. 145c ad art. 12 LLCA). Outre ces trois cas de figure, un conflit d'intérêts peut également surgir lorsque l'avocat est intervenu précédemment à un autre titre dans le litige, par exemple en qualité de juge, d'arbitre, de notaire ou encore de fonctionnaire ou de médiateur (BOHNET/MARTENET, Droit de la profession d'avocat, Berne 2009, n. 1446).

Toute situation potentiellement susceptible d'entraîner des conflits d'intérêts doit être évitée. Un risque purement abstrait ou théorique ne suffit pas, le risque doit être concret. Il n'est toutefois pas nécessaire que le danger concret se soit réalisé et que l'avocat ait déjà exécuté son mandat de façon critiquable ou en défaveur de son client (ATF 145 IV 218 précité ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_577/2024 du 9 juillet 2025 consid. 1.3.2 non publié à l'ATF 151 V 333 ; BOHNET [2021] *op. cit.*, n. 51 p. 60). Celui qui, en violation de cette obligation, accepte ou poursuit la défense d'intérêts contradictoires doit se voir dénier par l'autorité la capacité de postuler (ATF 147 III 351 consid. 6.1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_577/2024 précité).

6.3 En l'espèce, Me P _____ a été nommée sous-préfète du district de E _____ en séance du Conseil d'Etat du 3 février 2016. Conformément à l'art. 11 LI, elle avait dû choisir, au moment de sa nomination, entre les fonctions de sous-préfète et de conseillère communale de la commune de F _____ (cf. extrait du procès-verbal du Conseil d'Etat du 3 février 2016, p. 33 du dossier CE). Sa profession d'avocate,

qu'elle exerçait déjà avant sa nomination, n'avait pas été considérée comme incompatible avec sa fonction de sous-préfète, étant relevé que la loi sur les incompatibilités ne prévoit aucune incompatibilité entre la fonction de sous-préfète et l'exercice de la profession d'avocate. L'intéressée a expliqué à cet égard, dans sa détermination du 14 avril 2025, qu'elle n'était pas habilitée à introduire, en qualité d'avocate, des actions à l'encontre du Conseil d'Etat lorsqu'il agissait en tant que partie (cf. p. 17 du dossier CE).

Conformément aux règles applicables (cf. consid. 6.1 *supra*), les attributions des préfets (et des sous-préfets) s'exercent de manière limitée aux communes de leur district (cf. not. art. 1 al. 1 et 2 al. 1 de la loi sur les attributions des préfets et p. 4 de la Charte). Or, la commune de O _____, où la construction du complexe hôtelier est projetée, appartient au district de C _____ et se trouve ainsi exclue du champ de compétence de la sous-préfète du district de E _____ (cf. art. 52 al. 2 Cst. cant.). Alors que l'avocate concernée a contesté, au nom et pour le compte de ses mandants, la décision d'une commune, qui ne ressortit, *rationae loci*, à sa compétence de sa fonction de sous-préfète, aucun conflit d'intérêts n'est en conséquence identifiable. Affirmer, comme le fait la recourante, que les attributions des préfets et des sous-préfets, en leur qualité de représentants du Conseil d'Etat, ne se cantonnent pas au district qui leur a été attribué, mais s'étendent à tout le territoire du canton, reviendrait à admettre qu'ils sont autorisés à excéder leur champ de compétence territorial, raisonnement qui s'avère contraire aux règles applicables et qui ne saurait être suivi. Même à supposer que les attributions des préfets excèdent les frontières du district de compétence, le fait que Me P _____ agisse en qualité de mandataire d'opposants à l'autorisation de construire relative à un projet prétendument « fort important pour la région » démontre, au contraire, qu'elle ne se considère pas limitée dans l'exercice de son activité professionnelle par sa fonction de sous-préfète, mais qu'elle agit justement conformément à son devoir d'indépendance (art. 12 let. b LLCA) et dans l'intérêt de ses mandants. Ainsi, le Tribunal ne discerne pas en quoi l'avocate serait « prise à partie » dans sa fonction de sous-préfète en saisissant le Conseil d'Etat d'un recours, – c'est-à-dire en sa qualité d'autorité juridictionnelle et non politique –, dirigé contre une décision communale.

Dans ces circonstances, il n'existe pas de conflit d'intérêts au sens de l'art. 12 let. c LLCA. Ce grief tombe donc à faux et la conclusion tendant au prononcé d'une interdiction de postuler est rejetée.

7.

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

7.2 Les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar]).

7.3 La recourante, déboutée dans toutes ses conclusions, n'a pas droit à des dépens (art. 4 al. 1 LTar ; art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). Me P _____ et ses mandants, qui s'en sont remis à justice et n'ont pas demandé de dépens, n'y ont pas non plus droit (art. 91 al. 1 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 N _____ SA.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Edmond Perruchoud, avocat à Sierre, pour N _____ SA, à Maître Timothée Bonvin-Zermatten, avocat à Sion, pour la commune de O _____, au Département de la sécurité, des institutions et du sport, à Sion, à Maître P _____, avocate à C _____, pour elle-même et pour Q _____, R _____, S _____ et T _____, U _____ et V _____, W _____ et X _____, Y _____ et Z _____ ainsi qu'à l'Office fédéral de la justice, à Berne.

Sion, le 11 août 2026.