

A1 22 116

**ARRÊT DU 20 MARS 2023**

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

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

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, **A** \_\_\_\_\_ (**B** \_\_\_\_\_), recourant, représenté par Maître Christian Voide, avocat, 1950 Sion

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS**, 1951 Sion, autorité attaquée, et **COMMUNE C** \_\_\_\_\_, **C** \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître Nicolas Voide, avocat, 1920 Martigny

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 1<sup>er</sup> juin 2022

## Faits

**A.** Le 27 juillet 2012, le conseil municipal de C \_\_\_\_\_ (ci-après : le conseil municipal) a délivré une autorisation de construire un immeuble résidentiel avec route d'accès sur la parcelle n° xx1, plan n° xxx, propriété de X \_\_\_\_\_ (ci-après également : le constructeur). A la demande de ce dernier, la validité de cette autorisation a, le 17 avril 2015, été prolongée jusqu'au 20 novembre 2017. Les travaux ont débuté le 16 novembre 2017.

**B.** Le 5 octobre 2017, la propriétaire voisine D \_\_\_\_\_ (ci-après également : la société) a demandé au conseil municipal de constater la nullité de cette prolongation, ce qu'il a refusé par décision du 27 novembre 2017.

**C.** Le 29 novembre 2017, D \_\_\_\_\_ a contesté cette décision auprès du Conseil d'Etat et sollicité qu'il ordonne, à titre superprovisionnel, l'arrêt immédiat des travaux entrepris sur la parcelle n° xx1.

Par décision incidente du 24 janvier 2018, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de mesures superprovisionnelles tendant à l'arrêt des travaux. Le 9 février 2018, la société a porté cette décision devant le Tribunal de céans.

Ce recours de droit administratif était assorti d'une nouvelle demande de mesures superprovisionnelles qui a été rejetée par ordonnance du Président de la Cour de droit public du 16 mars 2018. Le recours formé par D \_\_\_\_\_ à l'encontre de cette ordonnance a été déclaré irrecevable par le Tribunal fédéral (arrêt 1C\_169/2018 du 28 juin 2018).

Par arrêt A1 18 38 du 16 août 2018, le Tribunal de céans a rejeté le recours de droit administratif du 9 février 2018. Le recours déposé par la société à l'encontre de cet arrêt a également été déclaré irrecevable par le Tribunal fédéral (arrêt 1C\_487/2018 du 19 décembre 2018).

Par décision du 5 juin 2019, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif formé par la société à l'encontre du refus du conseil municipal de constater la nullité de la prolongation de l'autorisation de construire. Dite décision a successivement été confirmée par les arrêts A1 19 130 du Tribunal de céans du 17 mars 2020 et 1C\_246/2020 du Tribunal fédéral du 4 février 2021.

**D.** Dans un courrier du 22 mars 2021, l'architecte du constructeur a soumis à l'« *approbation* [du conseil municipal] *une modification* [du projet de 2012] *impliquant une répartition différente des appartements passant de trois unités à six unités* ». Selon l'architecte, il s'agissait d'une modification mineure du projet qui n'impliquait pas de mise à l'enquête complémentaire. Le 14 avril 2021, le conseil municipal a répondu qu'il s'agissait d'une modification importante et souligné qu'il exigerait le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation avec mise à l'enquête publique si le constructeur persistait dans cette voie. Le conseil municipal exigeait en outre du constructeur qu'il lui fournisse un calendrier du chantier dans les trente jours et attirait son attention sur le fait que le chantier devait « *être repris sans délai et mené[...] à son terme sans interruption* ».

Par courrier du 21 avril 2021, l'architecte a demandé au conseil municipal de reconsidérer sa position, ce que ce dernier a refusé le 28 avril 2021. Dans sa réponse, le conseil municipal rappelait demeurer dans l'attente du calendrier de chantier exigé, dans le délai imparti.

**E.** Par décision du 18 août 2021, le conseil municipal a constaté que les travaux avaient été interrompus en 2017, qu'ils n'avaient pas été repris depuis le prononcé de l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 février 2021 et qu'aucun calendrier n'avait été transmis. La décision indiquait notamment ce qui suit : « *les travaux ont été stoppés, désormais sans justes motifs et sans autorisation préalable de l'autorité compétente* », de sorte que le conseil municipal impartissait au constructeur un délai de 20 jours dès l'entrée en force de sa décision pour reprendre et achever sans interruption les travaux sur la parcelle n° xx1.

**F.** Le 24 septembre 2021, le constructeur a interjeté un recours administratif contre l'ordre de reprise et d'achèvement des travaux, concluant à son annulation. A l'appui de son recours, l'intéressé invoquait en premier lieu la violation de son droit d'être entendu en tant que la motivation de la décision était insuffisante. Sur le fond, il affirmait que le conseil municipal avait ignoré l'existence de justes motifs qui fondaient pourtant la suspension des travaux. Il contestait en outre la quotité du délai de 20 jours imparti pour reprendre le chantier, laps de temps qu'il estimait excessivement bref. Aux termes de ses déterminations du 22 octobre 2021, le conseil municipal a proposé le rejet du recours. Le constructeur s'est une nouvelle fois exprimé par écrit le 25 novembre 2021. A cette occasion, il a notamment dénoncé l'omission du conseil municipal de l'interpeller avant d'ordonner la reprise des travaux.

Par décision du 1<sup>er</sup> juin 2022, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif du constructeur et mis les frais de la cause à sa charge. En substance, la décision retient

qu'à la supposer établie, la violation du droit d'être entendu du constructeur aurait quoi qu'il en soit été réparée dans la procédure de recours administratif. Au fond, la décision considère que le constructeur ne bénéficiait pas de justes motifs d'interrompre les travaux, à tout le moins pas depuis la reddition de l'arrêt 1C\_246/2020. Par ailleurs, la durée du délai imparti n'apparaissait pas contraire au droit vu les circonstances concrètes du cas.

**G.** Le 24 juin 2022, X \_\_\_\_\_ a interjeté un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal contre la décision du Conseil d'Etat, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens. En bref, le recourant invoque les mêmes griefs que ceux formulés dans son recours administratif. A le suivre, la décision communale était insuffisamment motivée et c'est à tort que le Conseil d'Etat a estimé que la violation de son droit d'être entendu avait été guérie. Sur le fond, le recourant invoque la violation des dispositions légales habilitant la commune à impartir au constructeur un délai pour reprendre les travaux, puisque le chantier était suspendu pour des raisons objectives, à savoir les procédures judiciaires menées par D \_\_\_\_\_ et, une fois celles-ci closes, les démarches administratives et organisationnelles indispensables à la reprise des travaux. Outre que l'ordre de reprendre le chantier était contraire au droit, le délai imparti apparaissait de surcroît disproportionné, ce que le Conseil d'Etat aurait dû sanctionner.

Le 13 juillet 2022, le Conseil d'Etat a transmis le dossier de la cause au Tribunal de céans. Renonçant à se déterminer, il a renvoyé à la motivation de la décision entreprise et proposé le rejet du recours, sous suite de frais.

Pour sa part, le conseil municipal s'est déterminé le 23 août 2022. Estimant la décision entreprise bien fondée, il a proposé le rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

Le recourant a encore déposé un mémoire complémentaire le 2 septembre 2022, aux termes duquel il a étayé son argumentation et persisté dans ses conclusions. Transmise aux autres parties, cette écriture n'a pas suscité de réaction de leur part.

## Considérant en droit

1. Le recours a été adressé en temps utile au Tribunal cantonal et respecte les exigences formelles applicables. Il émane en outre de X \_\_\_\_\_ qui, en tant que destinataire de la décision du Conseil d'Etat qui confirme l'ordre municipal de reprise des travaux, est directement touché par la décision et revêt ainsi la qualité pour recourir (art. 52 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions [LC ; RS/VS 705.1], 44, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6], applicables par renvoi des art. 36 LC et 80 al. 1 LPJA). Le recours est par conséquent recevable.

2. Au titre des moyens de preuves, le mémoire de recours « réserve » la visite des lieux ainsi que l'audition de témoins et de personnes entendues à titre de renseignement. N'ayant pas été formellement requises dans la suite de la procédure, ces réserves constituent des clauses de style prohibées (ACDP A1 22 88 du 20 décembre 2022 consid. 2.3, A1 20 242 du 8 juin 2022 consid. 2.2 et A1 19 207 du 26 juin 2020 consid. 1.2).

3.1 Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant estime que la décision du conseil municipal était insuffisamment motivée puisqu'elle mentionnait, pour seule justification : « *les travaux ont été stoppés, désormais sans justes motifs et sans autorisation préalable de l'autorité compétente* ». Cette irrégularité serait d'autant plus grave que le conseil municipal n'aurait en réalité pas vérifié s'il existait effectivement des justes motifs à la suspension, ni interpellé le recourant à ce sujet. Le Conseil d'Etat aurait confirmé l'appréciation du recourant en relevant le caractère « *succinct* » de la motivation litigieuse, ce qui confirmerait la violation du droit d'être entendu ; il aurait à tort estimé que la violation du droit ainsi commise pouvait être réparée dans la procédure de recours administratif. Le recourant ajoute qu'en raison de la nature administrative de la procédure, il ne lui appartenait pas d'alléguer et de prouver l'existence des justes motifs dont il se prévaut, comme l'affirme le conseil municipal, mais qu'il incombait au contraire aux autorités administratives successives de l'interpeller à ce sujet et d'instruire cette question d'office.

3.2.1 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné

suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 147 II 534 consid. 2.5.1 ; 146 IV 218 consid. 3.1.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1).

Le droit d'être entendu impose également à l'autorité de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, la motivation peut être circonscrite à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige et s'avère suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement, de manière à ce que l'intéressé puisse appréhender sa portée ainsi que l'attaquer en connaissance de cause et que l'autorité de recours puisse pour sa part exercer son contrôle (ATF 147 IV 249 consid. 2.4, 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1 et ACDP A1 22 88 précité consid. 3.2). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_433/2021 du 5 juillet 2022 consid. 2.4.2 et 9C\_179/2015 du 22 septembre 2015 consid. 3.1 et les références ; ACDP A1 22 88 précité consid. 3.2).

Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 145 I 167 consid. 4.4). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Une telle réparation peut néanmoins se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2 et 136 V 117 consid. 4.2.2.2).

**3.2.2** En vertu de la maxime inquisitoire qui prévaut en droit public (art. 17 al. 1 LPJA), l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés. Pour autant, les parties ne sont pas dispensées de collaborer à l'établissement des faits, en particulier lorsqu'elles sont assistées d'un mandataire professionnel. Il leur incombe au contraire d'étayer leurs propres thèses, de renseigner l'autorité sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles ; tel est le cas lorsqu'il s'agit de faits qui sont de nature à leur procurer un avantage, spécialement d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître (ATF 142 V 389 consid. 2.2, 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées ; ACDP A1 22 88 précité consid. 3.2 ;

Clémence Grisel, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, thèse, Zurich / Bâle / Genève 2008, n<sup>os</sup> 172 s. et 298 ss). En d'autres termes, l'obligation de coopération des parties a en particulier pour corollaire le devoir de celles-ci d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et les faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences du défaut de preuves (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_845/2021 du 18 octobre 2022 consid. 8.3, destiné à la publication). En principe, les autorités sollicitent des renseignements des administrés par écrit et ces derniers doivent y répondre par écrit également (Clémence Grisel, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 672 s. et 695 ss). Très souvent, l'obligation de renseigner par écrit se double, voire se confond avec celle de produire des documents ou des moyens de preuve qui sont précisément censés appuyer les allégations de l'administré (*Ibid.*).

L'art. 18 LPJA impose expressément aux parties de collaborer à la constatation des faits (ACDP A1 22 26 du 30 janvier 2023 consid. 3.3.1, A1 21 223, A1 21 228 du 27 septembre 2022 consid. 2.4.2 et A1 20 230 du 8 juin 2022 consid. 3.2). De manière plus spécifique, l'art. 55 al. 2 LC dispose que lorsqu'elle veille à la suppression des troubles causés à l'ordre public provenant notamment de constructions inachevées, l'autorité compétente peut en particulier exiger des personnes interpellées tous renseignements ainsi que tous documents nécessaires aux travaux en cours et justificatifs antérieurs sur l'objet (let. c). Ce faisant, la LC institue une obligation particulière de collaborer à charge des personnes interpellées.

**3.2.3** Un défaut de collaboration peut être pris en considération dans l'appréciation des preuves ; il peut également donner lieu à une décision de l'autorité en l'état du dossier quand les circonstances l'autorisent ou l'obligent à mettre fin à l'instruction (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_845/2021 précité consid. 8.4, destiné à la publication ; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2011, p. 295). L'autorité est en effet libérée de son devoir d'instruction étant donné que l'administré n'a pas respecté son obligation de collaborer. Il peut également arriver que le défaut de collaboration de la part de l'administré empêche l'autorité d'accomplir son devoir d'instruction pour des raisons d'ordre pratique. Dans certaines affaires, l'autorité n'est pas en mesure d'établir les faits sans la coopération de la partie, dès lors que celle-ci est seule à les connaître ou à pouvoir les dévoiler. Or, dans la mesure où l'autorité est rarement habilitée à recourir à des moyens de contrainte, elle se trouve dans une impasse. Dès lors, elle n'a d'autre choix que de statuer en l'état du dossier. Pour ce faire, il faut bien entendu que l'autorité ait établi au moins une partie des faits, c'est-à-dire qu'il soit tout de même

possible de rendre une décision au fond (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_845/2021 précité consid. 8.4, destiné à la publication ; Clémence Grisel, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 791 ss). En l'absence de collaboration de la partie concernée par de tels faits et d'éléments probants au dossier, l'autorité qui met fin à l'instruction du dossier en considérant qu'un fait ne peut être considéré comme établi, ne tombe ni dans l'arbitraire ni ne viole l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), disposition également applicable en droit public (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1, 138 II 465 consid. 6.8.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_793/2016 du 10 février 2017 consid. 6.3). En vertu du principe de la bonne foi, l'autorité qui requiert la collaboration de l'administré doit en principe informer ce dernier du fait qu'elle statuera, à défaut, en l'état du dossier ; cette règle connaît cependant un correctif dans la mesure où son application dépend toutefois de l'attitude et de la bonne foi de l'administré lui-même (Clémence Grisel, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 381 s.).

**3.3.1** En l'espèce, à l'occasion des échanges relatifs à la demande de modification du permis de construire formulée par l'architecte du recourant, le conseil municipal a, les 14 et 28 avril 2021, sollicité un calendrier des travaux. Sa demande se fondait sur les art. 55 LC et 44 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), puisqu'elle visait à garantir que la construction, alors à l'arrêt, soit reprise et poursuivie sans désespérer. Dans son premier courrier, le conseil municipal attirait de plus l'attention du recourant et de son architecte sur le fait que le chantier devait « être repris sans délai et mené[...] à son terme sans interruption ». Par cette formule, l'autorité leur indiquait clairement que les travaux étaient, de son point de vue, suspendus sans droit, c'est-à-dire qu'aucun obstacle factuel ou juridique n'empêchait leur reprise. En outre, cette formule se référait aux art. 55 al. 1 let. b LC et 44 al. 1 OC habilitant les autorités à ordonner la reprise et l'achèvement des travaux. Or, même si ces dispositions n'étaient pas expressément citées, la référence ne pouvait échapper à l'architecte destinataire des courriers ni, partant, au recourant.

Cela étant, malgré les deux demandes du conseil municipal, ni X \_\_\_\_\_ ni son architecte n'ont transmis le calendrier exigé dans le délai imparti, pas plus que durant les mois qui ont séparé ces demandes de l'ordre d'arrêt des travaux. Ce faisant, le recourant a manqué à son obligation générale de collaborer découlant de l'art. 18 LPJA, mais également à celle plus spécifique de l'art. 55 al. 2 LC, puisqu'il savait que le conseil municipal exigeait et attendait des informations de sa part. Dans ce contexte, s'il estimait – comme il le soutient présentement – que des démarches préalables à la reprise du chantier justifiaient l'interruption des travaux au-delà du 4 février 2021 et rendaient impossible la transmission du calendrier demandé, le principe de la bonne foi et

l'obligation de collaborer commandaient qu'il en informe le conseil municipal. Cela était d'autant plus nécessaire que, comme déjà mentionné, il ressortait clairement des courriers des 14 et 28 avril 2021 que l'autorité estimait pour sa part qu'aucun motif ne faisait désormais obstacle à la reprise des travaux et souhaitait la reprise et l'achèvement des travaux. Partant, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a considéré, vu la clôture des procédures judiciaires relatives au projet litigieux en février 2021 et le mutisme du recourant concernant la reprise des travaux, que le conseil municipal avait légitimement retenu que la suspension des travaux était désormais injustifiée et qu'il n'avait pas à interpellé X \_\_\_\_\_ une troisième fois avant d'ordonner la reprise du chantier. Le grief de violation du droit d'être entendu de ce chef est par conséquent infondé.

Des développements qui précèdent, il se déduit en outre que la motivation de la décision du conseil municipal était suffisante en tant qu'elle indiquait que X \_\_\_\_\_ était au bénéfice d'une autorisation de construire depuis 2012, que les travaux avaient débuté en 2017, qu'ils avaient ensuite été interrompus jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 février 2021 et qu'ils n'avaient pas été repris depuis lors sans que de justes motifs ne fondent ce nouvel atermolement. D'une part, le caractère sommaire de l'état de fait était imputable au défaut de collaboration du recourant. D'autre part, la motivation, certes brève, permettait néanmoins à l'intéressé de comprendre le raisonnement suivi et la portée de la décision, ce qui résulte de la lecture de la décision elle-même, mais également du mémoire de recours administratif. Ce dernier contenait en effet déjà des griefs formels et matériels, ce qui démontre que, quoi qu'il en dise, X \_\_\_\_\_ avait parfaitement appréhendé la décision du conseil municipal. Le recourant ne peut par conséquent rien tirer du fait que le Conseil d'Etat a qualifié la motivation litigieuse de « *succincte* ». Sous l'angle du droit à la motivation, le grief de violation du droit d'être entendu s'avère également infondé, comme l'a constaté le Conseil d'Etat.

**3.3.2** Par souci de clarté, le Tribunal souligne que la décision entreprise retient à juste titre que, à la supposer établie, la violation du droit d'être entendu du recourant aurait été réparée à l'occasion de la procédure de recours administratif. Premièrement, l'intéressé a eu l'occasion de faire valoir ses arguments dans le cadre d'un double échange d'écritures. Deuxièmement, si le conseil municipal ne s'est pas expressément déterminé sur les motifs justificatifs avancés par X \_\_\_\_\_, il a proposé le rejet du recours au motif que sa décision était juridiquement fondée. De la sorte, il a implicitement mais clairement considéré que les motifs en question ne justifiaient pas la suspension des travaux au-delà du 4 février 2021, ce qu'il a au demeurant confirmé dans la présente procédure, cette fois de manière expresse. Troisièmement, l'annulation pour ce motif et

le renvoi du dossier au conseil municipal constituerait une vaine formalité dans la mesure où la position de cette autorité sur les prétendus justes motifs invoqués par le recourant est d'ores et déjà connue.

**3.4** Au vu des considérants qui précèdent, le grief de violation du droit d'être entendu est rejeté.

**4.1** Sur le fond, le recourant dénonce une violation de l'art. 44 OC dont les conditions d'application ne seraient pas réunies, motif pris que la suspension des travaux aurait été justifiée depuis 2017 et le serait encore à ce jour. Il affirme que, jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 février 2021, les procédures menées par D \_\_\_\_\_ excluaient la poursuite des travaux. Depuis le 4 février 2021, la reprise des travaux aurait en outre été empêchée en raison des démarches administratives et organisationnelles nécessaires à la reprise du chantier (recherche de nouveaux acquéreurs ; réorganisation des travaux ; appels d'offres ; financement ; etc.). En effet, la durée des procédures précitées aurait « *mis à néant les mesures déjà prises en vue de la reprise [recte : de la réalisation] des travaux* ». Par ailleurs, des difficultés d'approvisionnement en matériaux compliqueraient également la reprise des travaux par les entrepreneurs. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne pouvait confirmer l'ordre de reprise des travaux contesté, ce d'autant moins que le délai de vingt jours imparti était, pour les mêmes motifs, totalement disproportionné. Du point de vue procédural, le recourant soutient encore qu'en confirmant l'ordre de reprise des travaux, le Conseil d'Etat aurait indûment mis la preuve de l'existence de justes motifs à sa charge, alors qu'il incombait au conseil municipal d'instruire cette question.

**4.2.1** 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. 2 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, 1<sup>ère</sup> 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 09 86 du 10 décembre 2009 consid. 3c/aa).

Fondé sur les art. 55 al. 1 let. b et 58 LC, l'art. 44 OC dispose 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). Les dispositions de la loi concernant l'exécution par substitution, l'intervention sans procédure préalable et la garantie des frais y relatifs sont applicables (al. 3).

**4.2.2** 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 lorsqu'elle interprète cette notion (ACDP A1 22 88 du 20 décembre 2022 consid. 4.2.2 ; Jacques Dubey / Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n° 449 ; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 336). Quant au caractère « *convenable* » ou « *suffisant* » d'un délai au sens des art. 58 OC et 38 LPJA, il s'agit également d'une notion juridique indéterminée qui doit être concrétisée dans chaque cas particulier par usage du pouvoir d'appréciation (ACDP A1 22 88 précité consid. 4.2.2 ; v. ég. ATF 140 I 257 consid. 6, 139 III 214 consid. 5.2 ; 134 III 80 consid. 7.1 et 117 Ib 225 consid. 7).

**4.2.3** L'art. 78 LPJA limite en principe le pouvoir de cognition du Tribunal de céans au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (art. 78 al. 1 let. a LPJA). Dans certaines hypothèses, non réalisées en l'espèce, il s'étend cependant à l'inopportunité (art. 78 al. 1 let. b LPJA). Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir qui lui appartient, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le

principe de la proportionnalité (ATF 143 V 369 consid. 5.4.1, 141 V 365 consid. 1.2 et 140 I 257 consid. 6.3.1 ; ACDP A1 21 11 du 28 novembre 2021 consid. 4.1.1).

**4.2.4** En vertu de l'art. 5 al. 2 Cst., toute activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé. Le principe de proportionnalité commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1, 140 II 194 consid. 5.8.2, 139 I 218 consid. 4.3).

**4.3** En l'occurrence, le bien-fondé de l'interruption des travaux à partir de 2017 et jusqu'au 4 février 2021 n'est pas réellement litigieux, contrairement à ce que suggère le recourant. Jusqu'à la fin des procédures menées par D \_\_\_\_\_, le conseil municipal n'a en effet jamais sollicité de sa part la reprise des travaux alors qu'elle savait qu'ils étaient à l'arrêt, admettant de la sorte tacitement que l'interruption était justifiée.

Seule demeure donc litigieuse la question de savoir si des motifs justifiaient l'interruption des travaux postérieurement à l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 mai 2021, comme le prétend également le recourant. A cet égard, le conseil municipal souligne avec raison que l'intéressé ne lui a communiqué aucune information suite à sa demande de transmission d'un calendrier et que devant les autorités de recours successives, il s'est limité à mentionner diverses démarches que la reprise des travaux impliquait « *indubitablement* », selon le recourant. Ce dernier n'a en revanche fourni aucune pièce ou document de nature à démontrer la réalité et l'étendue de ces démarches, le temps nécessaire pour les réaliser ainsi que pour attester leur avancement depuis le 4 février 2021. A tort, le recourant estime qu'il incombait aux autorités successives d'établir ces faits en vertu de l'art. 17 LPJA. Or, s'agissant de faits qu'il était le seul à connaître et de surcroît de nature à lui procurer un avantage, à savoir justifier l'interruption des travaux que le conseil municipal estimait infondée, son devoir de collaboration imposait qu'il fournisse des pièces à même de les prouver ou, du moins, de les rendre vraisemblables.

Point n'est toutefois besoin d'instruire plus avant ces questions, étant précisé que les motifs avancés ne conduiraient quoi qu'il en soit pas à l'annulation de la décision entreprise. A juste titre, le recourant explique qu'il aurait été risqué de poursuivre le chantier durant les procédures judiciaires eu égard aux conséquences drastiques qui en auraient résulté si D \_\_\_\_\_ avait obtenu gain de cause. Il aurait cependant dû, en faisant preuve de diligence, anticiper la reprise des travaux en effectuant certaines des démarches administratives peu coûteuses qui n'exigeaient pas d'attendre la fin des procédures judiciaires (p. ex. appels d'offres ; recherche d'acquéreurs et de

financement). Cela était particulièrement vrai pour la durée de la procédure fédérale, vu l'échéance prévisible de la procédure et les faibles chances de succès de D \_\_\_\_\_ à ce stade.

Cela étant, postérieurement à l'arrêt du Tribunal fédéral, le recourant a bénéficié de plusieurs mois pour effectuer les démarches administratives évoquées, soit six mois entre le prononcé de l'arrêt 1C\_246/2020 du 4 février 2021 et l'ordre de reprise des travaux du 18 août 2021, respectivement quatre mois entre le refus du 14 avril 2021 d'autoriser la modification du projet sans nouvelle enquête et l'ordre de reprise des travaux. A cela s'ajoutaient le délai de recours de 30 jours et, une fois celui-ci échu, le délai de 20 jours à partir de l'entrée en force de l'ordre de reprise des travaux. Or, le Tribunal ne distingue pas que les démarches administratives et organisationnelles invoquées n'aient pu être réalisées durant cette période comprise entre cinq mois et demi et huit mois, contrairement à ce qu'affirme le recourant sans le rendre vraisemblable.

Quoi qu'il en soit, le Tribunal relève encore que, même si les démarches administratives constituaient des justes motifs au moment du prononcé de l'ordre de reprise des travaux, tel ne serait plus le cas présentement, ce qui exclut d'annuler la décision entreprise. En effet, le recourant invoquait déjà ces démarches administratives et organisationnelles dans son recours administratif du 24 septembre 2021 et s'en prévaut toujours dans son mémoire complémentaire, déposé ceans le 5 septembre 2022. Dans ce dernier, il affirme sur cette base que le délai de 20 jours serait excessivement court et ne pourra être respecté (cf. mémoire complémentaire, p. 2). Ce faisant, il omet que les procédures successives lui ont permis de bénéficier d'environ 18 mois supplémentaires pour effectuer les démarches litigieuses. Ajoutés aux quelques mois qui ont précédé l'ordre de reprise des travaux, X \_\_\_\_\_ a par conséquent disposé d'environ deux ans au total, soit un délai qui s'avère plus que suffisant pour préparer la reprise des travaux, sauf à conclure à l'absence de viabilité du projet autorisé en 2012 déjà. Pour les mêmes motifs, les périodes d'interdiction de travaux dans la zone touristique de C \_\_\_\_\_ sont sans incidence sur le présent litige.

**4.4** Eu égard à ce qui précède, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a considéré que les démarches administratives invoquées pour expliquer la suspension des travaux au-delà du 4 février 2021 ne constituaient pas des justes motifs au sens de l'art. 44 OC. En tous les cas, elles ne constitueraient aujourd'hui plus des justes motifs susceptibles de conduire à l'annulation de la décision entreprise. Par conséquent, c'est également à raison que le Conseil d'Etat a estimé que le délai de 20 jours imparti ne procédait pas

d'un abus de son pouvoir d'appréciation par le conseil municipal. Ce d'autant moins que le *dies a quo* du délai était d'emblée fixé à l'entrée en force de la décision, ce qui a permis au recourant de bénéficier, du fait de ses recours successifs, d'un délai de près de deux ans pour procéder aux démarches litigieuses. Les griefs tirés de la violation de l'art. 44 OC s'avèrent ainsi infondés.

5. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 60 al. 1 LPJA) et à la confirmation de la décision entreprise.

6. Succombant, le recourant supportera l'émolument de justice qu'il convient de fixer, notamment en application des principes de la couverture de frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., débours inclus (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 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 ; RS/VS 173.8]).

Le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). L'Etat du Valais et le conseil municipal n'y ont pas droit non plus. Aucun motif particulier ne justifie en effet de déroger à l'art. 91 al. 3 LPJA en vertu duquel aucune indemnité pour les frais de procédure n'est, en règle générale, allouée aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (ACDP A1 21 286 du 6 septembre 2022 consid. 5 et A1 20 25 du 6 juillet 2020 consid. 7.4 ; RVJ 1992 p. 75).

### **Par ces motifs, les Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Christian Voide, avocat à Sion, pour le recourant, à Maître Nicolas Voide, avocat à Martigny, pour la commune de C \_\_\_\_\_, ainsi qu'au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 20 mars 2023