

A1 21 114

ARRÊT DU 17 OCTOBRE 2022

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner et Dr. Thierry Schnyder, juges, Léna Jordan, greffière *ad hoc*,

en la cause

CPPE "A _____", B _____, recourants, représentée par Maître Aline Giroud, avocate à Sion

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée

et

X _____ SA, C _____, tiers concernée, représentée par Maître Nicolas Rouiller, avocat à Lausanne ; et **ADMINISTRATION COMMUNALE DE B _____**, B _____, autorité concernée, représentée par Maître Gaspard Couchepin, avocat à Martigny

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 14 avril 2021

Faits

A. La Communauté des copropriétaires de l'immeuble « A _____ » (ci-après : La CPPE) situé sur la parcelle n° xx1, sur la commune de B _____, secteur D _____, au lieu-dit « E _____ », folio xx2, est voisine des bien-fonds n° xx3 et xx4. C'est sur ces dernières parcelles que la société X _____ SA, de siège à C _____, anciennement appelée « F _____, X _____ SA » et dont G _____ était membre du conseil d'administration au bénéfice de la signature individuelle, a obtenu, le 30 juin 1993, une première autorisation de construire délivrée par la commune pour la construction d'un centre thermal et d'un complexe hôtelier composé de 5 bâtiments (A, B, C, D et E).

Le 12 septembre 2007, les autorités communales ont délivré une autorisation d'intervention et de pompage des eaux de l'aquifère profond à X _____ SA, pour l'implantation d'un forage aux coordonnées xxx, correspondant à la parcelle n° xx5, adjacente aux bien-fonds susmentionnés. En 2013, X _____ SA a requis et obtenu une prolongation de cette autorisation de construire.

Le 28 janvier 2010, la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC) a délivré une autorisation de construire à X _____ SA pour la construction d'une conduite d'amenée d'eau pour le centre thermal. Le délai de validité pour le début des travaux autorisés était de trois ans. Il était précisé qu'après ce délai, une nouvelle demande d'autorisation de construire devrait être déposée auprès de l'administration communale. Par préavis du 25 avril 2015, la CCC a confirmé, à la demande de X _____ SA, que la durée de validité du permis concernant les conduites d'amenée des eaux se confondait avec « la durée de validité applicable pour le centre X _____ ».

B. Par publication au Bulletin Officiel (ci-après : B.O) n° xxx 2008, la modification du permis de construire accordé en 1993 a été demandée, en ce sens que les plans du centre thermal seraient modifiés et que l'affectation hôtelière serait abandonnée pour les bâtiments A et B. Il est précisé qu'entre 1993 et 2008, le bâtiment anciennement dénommé C sur les plans de 1993 a été effectivement construit. Dans les nouveaux plans, il porte uniquement le nom « hôtel ». Les résidences figurant sur les anciens plans ont ainsi été renommées sur les nouveaux. La construction E est devenue A, la A est devenue B et la B est devenue C. Le bâtiment D a conservé son nom.

Par lettre du 31 juillet 2008, la CPPE s'est opposée à la modification du permis de construire du centre thermal au motif que le sas d'entrée des bains et les faîtes des toits des bassins ne correspondaient plus aux plans acceptés par les copropriétaires lors de l'assemblée générale du 17 février 2007. A la suite de discussions entre les parties, la CPPE a retiré son opposition, le 12 janvier 2011, sous trois conditions, formulées comme suit : « *En date du 6 janvier 2010, le Service technique de la Commune de D _____, par H _____, m'a transmis les plans en trois exemplaires et garanti leur authenticité. Pour autant que le projet de convention définitivement approuvé corresponde à ces plans, l'on peut considérer que la condition n° 1 posée dans ma correspondance du 11 novembre 2009 est satisfaite. En date du 10 mai 2010, vous m'avez confirmé que si une nouvelle mise à l'enquête devait avoir lieu, la possibilité de former opposition serait à nouveau ouverte puisque le retrait de l'opposition de la Communauté des copropriétaires A _____ concerne le dossier dont nous avons reçu copie. Vous m'avez confirmé qu'en cas de nouvelle mise à l'enquête, une opposition de la part de la Communauté des copropriétaires serait recevable. L'on peut considérer que la condition n° 2 posée dans ma correspondance du 11 novembre 2009 est satisfaite. En date des 26 novembre et 28 décembre 2010, vous m'avez renseigné au sujet de la convention passée entre la municipalité de D _____ et Me G _____ au sujet de la remise en état des terrains, garantie par une obligation hypothécaire au porteur de CHF 4'028'850.-, souscrite le 23 décembre 1998 par Me G _____. L'on peut considérer que la condition n° 3 posée dans ma correspondance du 11 novembre 2009 est satisfaite. Fondé sur ce qui précède, je déclare retirer l'opposition formée par la Communauté des copropriétaires A _____ ».*

Le 8 novembre 2012, un permis de construire a été délivré à X _____ SA pour la construction d'une route d'accès et le défrichement des terrains concernés.

Le 19 décembre 2012, les autorités communales ont délivré l'autorisation de construire à X _____ SA pour le nouveau projet modifiant le permis de bâtir du 30 juin 1993. Il était précisé que l'autorisation était valable trois ans dès son entrée en force.

C. Le 9 juin 2016, la CPPE, par son administrateur, la fiduciaire I _____, a interpellé la municipalité au sujet d'un arrêt des travaux. Selon elle, plus aucun travail n'avait été entrepris depuis le mois de décembre 2015. De plus, le chantier et son accès n'étaient pas sécurisés de manière adéquate et le site ressemblait à une « déchèterie ». Elle l'interrogeait ainsi sur la validité du permis de construire et sur l'existence d'un éventuel ordre de remise en l'état des lieux. A l'appui de ce courrier étaient jointes trois photographies datées du 30 novembre 2016 témoignant de l'état d'abandon de la

parcelle n° xx3, notamment de la présence de barrières renversées et divers déchets laissés sur le terrain.

Par réponse du 17 juin 2016, la commune confirmait que l'autorisation de construire notifiée le 19 décembre 2012 était toujours en force et que les travaux avaient débuté. La CPPE a relancé à deux reprises les autorités communales pour obtenir la date d'échéance du permis de construire, sans obtenir de réponse.

Il ressort d'un « rapport de constatation » destiné à évaluer l'avancement de la réalisation du complexe thermal daté du 9 janvier 2017 et rédigé par l'entreprise d'architectes J _____ SA, que pour l'immeuble d'habitation D (parcelle n° xx5), les travaux étaient en cours. En particulier, les travaux d'excavation et de construction des semelles de fondation avaient été exécutés entre novembre et décembre 2015. Le radier avait été posé en octobre 2016, puis avait été recouvert d'une couche de matériaux d'excavation d'environ 80 centimètres afin de le protéger contre le gel. A la date du rapport, il était toujours recouvert. Le reste du terrain était bordé sur le côté amont par une palissade délabrée en panneaux de bois (datant des travaux de terrassements effectués il y a dix ans). Le côté aval n'était pas clôturé, contrevenant ainsi à l'art. 24.1 let. c du règlement intercommunal sur les constructions (RIC) élaboré par les cinq communes du K _____, homologué le 11 février 1998. Pour la parcelle n° xx3, qui correspondait, selon les plans, au centre thermal lui-même, le rapport indiquait qu'aucune construction n'était érigée, ni n'avait débuté, ni n'était en cours d'exécution. Concernant le terrain, les points suivants étaient relevés : « *terrassement partiellement exécuté il y a plus de dix ans et non poursuivi pour la construction du centre X _____ selon les plans d'un projet antérieur abandonné (donc ne correspondant pas aux plans de l'autorisation de construire actuellement en vigueur) ; création d'une piste de chantier menant de la Route de L _____ au chantier de l'immeuble D en novembre 2015 ; au centre de la parcelle, stockage de matériaux d'excavation provenant du terrassement pour l'immeuble D en novembre 2015, les matériaux s'y trouvant toujours à la présente date ; terrain vague non entretenu, non exploité* ». Pour les immeubles d'habitation A, B et C (nommés selon les nouveaux plans), situés respectivement sur les parcelles n°s xx4, xx6 et xx7, aucune construction n'avait été érigée ni débutée. La parcelle n° xx6 était utilisée partiellement comme parking découvert réservé aux habitants d'un immeuble voisin. Quant au bien-fonds n° xx7, le terrain était en partie utilisé comme pâturage pour chevaux, le reste étant également un terrain vague non entretenu.

D. Par requête adressée à la municipalité le 1^{er} mai 2017, la CPPE a pris les conclusions suivantes : *« la Communauté des copropriétaires A _____ requiert de la Commune de B _____ que soit rendue une décision formelle de remise en état immédiate des lieux, aux frais du propriétaire des parcelles concernées. Cette décision devra également spécifier que la Commune de B _____ procédera elle-même à la remise en état des lieux par substitution (art. 53 al. 1 et 3 LC [loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (RS/VS 705.1)] et 11.4 let. a et b RIC), aux frais du propriétaire, si celui-ci ne devait pas exécuter immédiatement la décision de remise en état. Si la Commune de B _____ devait refuser de prononcer cette décision de remise en état, la requérante requiert d'ores et déjà que soit rendue une décision formelle susceptible de recours selon l'art. 5 al. 1 let. c LPJA (loi sur la procédure et la juridiction administrative du 6 octobre 1976 [RS/VS 172.6])»*. A l'appui de sa demande, la CPPE a transmis le rapport d'expertise réalisé par J _____ SA attestant de l'arrêt des travaux et de l'état d'abandon des terrains concernés. Elle soulignait que pour les bâtiments A, B et C, les travaux n'avaient pas débuté dans le délai de trois ans à compter de l'entrée en force de l'autorisation de construire. A l'écouter, celle-ci était désormais caduque.

Par réponse du 22 mai 2017, le conseil municipal a communiqué l'état d'avancement du chantier, après vérification par un responsable du service technique et interpellation de X _____ SA. L'avancement était listé ainsi : *« Les travaux de défrichage ont été effectués en grande partie ; La construction de l'immeuble D a repris après la saison hivernale et le bétonnage des fondations est actuellement en cours ; Selon un procès-verbal de chantier que nous venons de recevoir, le bureau d'hydrogéologue M _____ Sàrl a donné les instructions aux entreprises chargées de l'implantation et de la réalisation de la plateforme de forage géothermique profond. Selon les instructions données, ces opérations devraient débiter incessamment. Les travaux sur le centre thermal suivront dès la réalisation du forage ; l'immeuble A a pris du retard pour des raisons indépendantes de la volonté du requérant »*. X _____ SA s'était engagée, de plus, à tout mettre en œuvre pour que les constructions non encore commencées le soient avant l'échéance des permis de construire, laquelle était fixée au 19 décembre 2017. Pour ces raisons, la commune avait décidé de ne pas donner de suite formelle à la requête adressée par la CPPE, puisque celle-ci se fondait sur une situation qui avait évolué depuis.

Par écriture du 7 juillet 2017, la CPPE indiquait que plus aucune activité n'était visible sur le chantier depuis quelques semaines. Les machines et les cabanons de chantiers avaient été complètement rangés. Elle invitait les autorités communales à procéder à un

constat des lieux et à communiquer leur prise de position officielle à ce sujet. La municipalité a accusé réception du courrier le 20 juillet 2017, sans y donner suite.

Le 31 août 2017, la CPPE informait les autorités communales que des travaux de forage étaient entrepris sur le site. Elle demandait de bien vouloir lui indiquer s'ils avaient fait l'objet d'une autorisation de construire. Après un courrier de relance le 18 septembre 2017, le conseil municipal a répondu, le 2 octobre 2017, que le forage géothermique profond faisait l'objet d'une autorisation « *en bonne et due forme* ».

E. Le 10 décembre 2019, la CPPE a déposé une nouvelle requête de remise en l'état des lieux auprès des autorités communales. Un nouveau rapport réalisé par J _____ SA et daté du 9 octobre 2019 y était joint. Il était, en substance, identique au premier, à l'exception de précisions sur l'activité déployée après l'année 2017. En lien avec la parcelle n° xx3, il était ajouté ce qui suit : « *des travaux de forage pour captage d'eau souterraine ont été effectués à partir de juillet 2017 jusqu'à fin 2018 (avec interruption hivernale 2017-2018), les essais de captage se poursuivent jusqu'à présent. Les installations de captage se trouvent sur une place aménagée à cet effet dans la partie centrale de la parcelle* ». Il était également précisé que, faute de fauchage annuel de la prairie naturelle du site, des arbustes / arbres (noisetiers, bouleaux) avaient commencé à pousser un peu partout sur les parcelles n^{os} xx7, xx5 et xx3. De nouvelles photographies, datées du 30 septembre 2019, étaient comparées à celles du 30 novembre 2016.

F. Le 31 mars 2020, le conseil municipal a refusé d'entrer en matière sur cette requête par décision expédiée le 4 mai 2020. Elle était sobrement formulée comme suit : « *Le Conseil communal de B _____, réuni en séance le 31 mars 2020, a décidé de ne pas entrer en matière sur la demande de la PPE A _____ et rejette la requête de remise en état des lieux que vous avez formulée pour leur compte* ».

G. Le 4 juin 2020, la CPPE a interjeté recours administratif à l'encontre de cette décision et a pris les conclusions suivantes :

« *Plaise au Conseil d'Etat :*

Au fond :

1. *Admettre le recours.*
2. *Annuler la décision du Conseil municipal de B _____ du 4 mai 2020.*
3. *Ordonner au propriétaire des parcelles xx4, xx6, xx7, xx5, xx3 de démolir les constructions et aménagements déjà réalisés et de remettre les lieux dans l'état où ils se trouvaient avant le début des travaux ; à défaut l'autorité communale procédera à la démolition et à la remise en état par substitution, aux frais du propriétaire.*

4. *Mettre tous les frais de procédure et de décision, y compris une équitable indemnité pour les dépens de la recourante, à la charge de la Commune de B _____ ».*

La recourante se plaignait d'une violation des art. 44 al. 2 et 3 de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS/VS 705.100) ainsi que de l'art. 60 LC. Selon elle, les autorités communales avaient fait preuve de laxisme durant près de 27 ans, soit dès la première autorisation de construire de 1993. Or, la situation était la suivante : concernant l'immeuble A (parcelles n° xx4 et xx6), aucune construction n'était ni érigée, ni débutée. Le terrain était en partie un parking, en partie un terrain vague non entretenu et de la forêt. Pour les immeubles B et C (parcelle n° xx7), aucune construction n'était ni érigée, ni n'avait débuté. La surface alentour était utilisée comme pâturage à chevaux et le reste de la parcelle était également du terrain vague non entretenu. Pour l'immeuble D (parcelle n° xx5), la construction avait légèrement débuté par les travaux d'excavation et de semelles de fondation ainsi que la pose du radier. Aucune activité de construction n'avait cependant eu lieu depuis mai 2017. La parcelle était laissée complètement délabrée, à l'image des panneaux en bois vieux de dix ans. Le côté aval n'était pas clôturé et des matériaux et déchets de construction parsemaient l'ensemble du terrain. Enfin, sur la parcelle n° xx3 censée accueillir le centre thermal, des forages avaient eu lieu, mais sans suite concrète. Les travaux de terrassement étaient vieux de dix ans et n'avaient pas été poursuivis. Une simple piste de chantier existait depuis 2015. Les matériaux d'excavation provenant de l'immeuble D avaient été stockés au milieu de la parcelle n° xx3, le reste étant un terrain vague non entretenu. En conclusion, les travaux de construction du centre thermal et des immeubles d'habitation étaient à l'arrêt depuis plus de deux ans, de sorte qu'il convenait de faire application de l'art. 44 al. 2 OC. La démolition immédiate des constructions déjà réalisées et la remise des lieux dans l'état dans lequel ils se trouvaient avant le début des travaux s'imposait. Si le propriétaire s'y refusait, la commune devrait procéder elle-même aux frais de celui-ci. De plus, la remise en l'état des lieux avait été expressément prévue dans la convention passée entre la commune et le propriétaire des parcelles concernées, le 18 novembre 2010. C'était également la conclusion de cette convention, de même que l'intervention personnelle du président de la commune à l'époque, qui avait convaincu la CPPE de retirer son opposition au projet. Il s'agissait, à présent, de respecter les engagements pris. Or, en refusant de procéder ainsi, les autorités communales avaient violé l'art. 60 LC et l'art. 44 al. 3 OC.

Par courrier du 18 août 2020, M^e Bernard Détienne, mandataire de la CPPE, a communiqué au Conseil d'Etat le procès-verbal de l'assemblée générale du 4 juillet 2020

de même qu'une correspondance émanant de l'administrateur de l'immeuble, pour valoir ratification du dépôt du recours.

Les 24 août et 23 septembre 2020, X _____ SA, respectivement les autorités communales, se sont exprimées. La société a informé le Conseil d'Etat du décès de M^e G _____. Il est précisé que ses actions avaient été transmises à sa fille, N _____, en 2019 déjà, cette dernière reprenant le statut de membre du conseil d'administration au bénéfice de la signature individuelle.

En annexe à sa détermination du 28 septembre 2020, M^e Nicolas Rouiller, pour X _____ SA, produisait une note technique de suivi des travaux en cours, datée du 27 août 2020. Celle-ci décrivait la fonction du premier puits « X _____-1 » réalisé sur la parcelle n° xx3 et les différentes étapes du projet, notamment les travaux de perforation ayant eu lieu entre octobre 2017 et juin 2018, puis une phase de diagraphies, d'essais de pompage courts et d'ajustement qui s'était achevée en mai 2019. Le puits avait ensuite été testé avec un essai de pompage de longue durée entre le 24 juin 2019 et le 1^{er} février 2020. L'objectif de productivité de ce forage n'avait cependant pas été atteint, car avec le débit d'exploitation de 2 litres par seconde (ci-après : l/s) le niveau d'eau ne s'était pas stabilisé. Dès lors, l'aquifère thermal n'était pas suffisamment alimenté pour être exploité à long terme avec un seul puits. Pour cette raison, un second puits devrait permettre la réinjection des eaux pompées afin de maintenir la surface de la nappe à un niveau suffisant et stable dans l'aquifère thermal profond. Ce second puits, nommé « X _____-2 » serait construit sur la parcelle n° xx4, à une distance latérale de 160 mètres du premier. Des travaux complémentaires allaient ainsi être entrepris. Un dossier de mise à l'enquête publique était en cours d'élaboration, de même qu'un appel d'offre aux entreprises de forage pour la perforation et la phase de test de X _____-2.

Le 15 décembre 2020, la CPPE s'est déterminée et a produit un article du Nouvelliste du xxx 2020, qui faisait état d'une condition supplémentaire à la réalisation du projet, à savoir la construction d'un parking d'une valeur de 12 millions de francs financé par l'association des communes de B _____. L'article indiquait également que le projet était piloté par la société O _____ SA, qui investirait un montant de 48 millions.

H. Le 14 avril 2021, le Conseil d'Etat a rejeté le recours, au motif que la construction d'un centre thermal dans une station où il n'existait pas de présence d'eau chaude naturelle proche de la surface nécessitait la réalisation de forages importants et d'une analyse démontrant que la fourniture d'eau thermale à partir d'aquifères profonds était

économiquement exploitable. Les mandataires de X _____ SA avaient décrit de manière détaillée les différentes étapes du processus de forage précédées de travaux de terrassement et d'aménagement dès la fin de l'années 2015. La perforation avait débuté le 11 octobre 2017 et s'était étendue sur plusieurs mois, compte tenu également de l'interruption due à l'hiver. Des pompages avaient ensuite été effectués. Au moment de la requête du 10 décembre 2019 de la CPPE, une étape importante était en pleine réalisation, à savoir l'essai de pompage de longue durée ayant débuté le 24 juin 2019 et s'étant achevé le 1^{er} février 2020. Le niveau d'eau dans l'aquifère a ensuite été observé et le Service de l'environnement (SEN) a donné son accord à la poursuite du projet à travers un second forage, celui-ci devant être mis à l'enquête publique. Selon le Conseil d'Etat, ces circonstances particulières devaient être considérées comme de justes motifs au sens de l'art. 44 al. 1 OC, justifiant pleinement que les travaux de construction du centre thermal et de ses résidences soient à l'arrêt, même pour plusieurs années. Aucune remise en l'état des lieux ne devait donc être prononcée. Enfin, même dans l'hypothèse où une interruption des travaux pendant plus de deux ans sans justes motifs aurait eu lieu, ce qui n'était pas le cas, la demande de la CPPE d'ordonner immédiatement la remise en l'état n'était pas conforme à l'art. 44 al. 2 OC, lequel obligeait la commune, avant d'ordonner une telle mesure, à exiger l'achèvement des travaux ou une adaptation acceptable de l'ouvrage autorisé. L'autorité inférieure précisait encore ce qui suit : *« quant à l'ordre des démarches, les remarques faites ne sont pas totalement dénuées de pertinence, mais au vu de la complexité de l'ensemble, des acteurs en présence incluant des collectivités publiques et de la durée inhabituelle des procédures, une cohérence absolue n'est pas envisageable »*.

I. Le 21 mai 2021, la CPPE a interjeté un recours de droit administratif céans et a pris les conclusions suivantes :

« Plaise au Conseil d'Etat (recte : Tribunal cantonal) dire et statuer [...]

- 1. Admettre le recours.*
- 2. Annuler la décision du Conseil d'Etat du 14 avril 2021.*
- 3. Ordonner au propriétaire des parcelles xx4, xx6, xx7, xx5, xx3 de démolir les constructions et aménagements déjà réalisés et de remettre les lieux dans l'état où ils se trouvaient avant le début des travaux ; à défaut l'autorité communale procédera à la démolition et à la remise en état par substitution, aux frais du propriétaire.*
- 4. Mettre tous les frais de procédure et de décision, y compris une équitable indemnité pour les dépens de la recourante à la charge de la Commune de B _____ ».*

Elle s'est plainte, en premier lieu, d'une constatation manifestement inexacte des faits quant aux paragraphes 1 et 2 de la décision entreprise. Ceux-ci constataient, à tort, que

le forage avait eu lieu aux coordonnées prévues. Or, il ressortirait de la note technique de suivi des travaux que celui-ci avait eu lieu sur la parcelle voisine n° xx3, en lieu et place de la parcelle n° xx5. Le forage aurait ainsi été réalisé sans autorisation. La recourante soutient également que les initiateurs du projet auraient changé d'avis quant à la manière d'amener l'eau jusqu'au centre thermal et que c'était une conduite depuis le barrage du P _____ qui aurait été choisie, en lieu et place des forages. Elle déduisait cet élément du fait que plus aucune mise à l'enquête concernant une demande de forage n'avait eu lieu.

Dans un grief matériel, la CPPE a invoqué la violation de l'art. 44 al. 1 OC, en ce sens que les travaux relatifs au forage ne seraient qu'un prétexte pour justifier l'interruption du reste des constructions du centre thermal, sans aucune limite temporelle. X _____ SA étant au bénéfice de quatre autorisations de construire différentes, dont une qui concernait spécifiquement les résidences et le centre thermal, cette société aurait pu déjà construire les résidences et demander une prolongation uniquement pour le centre thermal. La société ne se prévalait à aucun moment d'une impossibilité de construire les résidences en raison des travaux de forage. L'absence de limite temporelle à l'interruption des travaux créait une grande insécurité juridique. X _____ SA ne donnait, de surcroît, aucun planning des futurs travaux, ni de solution pour le cas où le second forage ne fonctionnerait pas. Ainsi, les membres de la CPPE étaient laissés dans une incertitude complète quant à la durée durant laquelle ils auraient encore à supporter un paysage désolé sous leurs balcons. Le remise en l'état devait donc être ordonnée. Dans un second grief, la recourante estimait également que l'art. 44 al. 2 OC avait été violé. En effet, par convention du 18 novembre 2010, les autorités communales de D _____ s'étaient engagées à ordonner la remise en l'état des terrains si, dans un délai de 18 mois dès l'entrée en force du permis de construire, la construction n'avait pas débuté. Le début des travaux ayant eu lieu bien après le délai de 18 mois, les autorités communales auraient pu et dû demander la remise en l'état sur la base de la convention, l'art. 44 al. 2 OC ne formant aucun obstacle à cet égard. La CPPE relevait également que la commune n'était pas liée par les conclusions formulées dans sa demande de remise en l'état. Ainsi, si les autorités communales avaient trouvé les conclusions de la CPPE trop exigeantes, elles auraient pu tout simplement utiliser l'une des autres options offertes par l'art. 44 al. 2 OC, à savoir demander l'achèvement des travaux dans un certain délai ou exiger une adaptation acceptable. Selon la recourante, en refusant d'agir, la commune avait prouvé qu'elle n'était pas impartiale, puisqu'elle avait investi des deniers publics dans le projet en question. Dès lors, la remise en l'état des parcelles concernées devait être ordonnée.

Par réponse du 16 juin 2021, le Conseil d'Etat a proposé le rejet du recours et a transmis son dossier à la Cour de céans. Il a souligné que la régularisation des travaux de forage relevait de la CCC. Il estimait également qu'il n'appartenait pas à l'autorité de recours administratif de fixer une échéance là où le législateur s'était contenté de parler de justes motifs, sans autre précision (art. 44 al. 1 OC).

Le 1^{er} juillet 2021, le conseil communal a déposé sa réponse et a proposé le rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

Après notification du recours à X _____ SA, le 6 juillet 2021, celle-ci a déposé sa réponse par écriture du 8 octobre 2021 dans laquelle elle a également conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

Le 15 décembre 2021, la recourante s'est déterminée sur les réponses du Conseil d'Etat, de la commune et de X _____ SA et a intégralement maintenu les conclusions de son recours.

Par lettre du 23 décembre 2021, les autorités communales ont produit un courrier de la CCC daté du 23 avril 2015 qui manquait au dossier.

Le 25 janvier 2022, la CPPE s'est déterminée sur le contenu de la nouvelle pièce et a intégralement maintenu ses conclusions.

Par détermination du 7 février 2022, X _____ SA a maintenu ses conclusions et déposé de nouvelles pièces.

Par ordonnance du 15 février 2022, la Cour de céans a constaté que certaines pièces manquaient au dossier et a ordonné la production, par l'administration communale, du dossier complet relatif au permis de construire initial accordé le 30 juin 1993 ainsi que le dépôt du dossier communal relatif à la demande de modification de ce dernier permis.

Le 1^{er} avril 2022, les autorités communales ont déposé une série de pièces. Après consultation du dossier, M^e Aline Giroud, ayant repris le mandat de représentation de la CPPE, a indiqué qu'il manquait encore certains documents et en particulier les plans approuvés en 2012. Ceux déposés ne portaient que le sceau du 26 février 2016.

Le 28 avril 2022, la commune a déposé les correspondances manquantes. Elle a toutefois indiqué n'avoir définitivement pas retrouvé les plans approuvés en 2012. Selon elle, les plans transmis étaient conformes à ceux qui avaient été approuvés à l'époque. L'ancienne commune de D _____ n'avait cependant pas gardé de copie portant le

sceau « approuvé le 19 décembre 2012 ». Elle avait estimé, en 2016, d'entente avec son bureau-conseil à Sierre, qu'elle pouvait attester de la conformité des plans en apposant un nouveau sceau sur ces derniers.

Le 3 juin 2022, la CPPE a encore indiqué que certains documents, autres que les plans de 2012, manquaient au dossier. Elle s'est, par ailleurs, déterminée sur les nouvelles pièces déposées et a demandé l'interpellation des autorités communales quant aux documents manquants, ce qu'a fait la Cour de céans par ordonnance du 8 juin 2022.

Par courrier du 24 juin 2022, le conseil communal a versé de nouveaux documents au dossier.

Est parue, au B.O n° xxx du xxx 2022, la mise à l'enquête d'une demande d'autorisation de construire déposée par N _____, pour un second projet de forage géothermique pour le centre thermal sur la parcelle n° xx4, à B _____.

Le 22 juillet 2022, la CPPE a suggéré que, vu l'absence des plans initialement approuvés par l'administration communale, le recours serait vidé de sa substance. Elle a requis qu'il soit statué sur ce point, à titre préjudiciel. Par détermination du 8 août 2022, X _____ SA s'est opposée à ce qu'une décision préjudicielle soit rendue. Les autorités communales ne se sont pas exprimées, malgré la prolongation du délai accordé.

Par ordonnance du 24 août 2022, la Cour de céans a informé la CPPE que la LPJA ne permettait pas de rendre un jugement préjudiciel et que la question de l'absence au dossier de certains plans et des conséquences engendrées au niveau juridique serait examinée dans l'arrêt au fond. L'instruction de la cause a été déclarée définitivement close. Les parties ne se sont plus exprimées par la suite.

Considérant en droit

1.1 Déposé dans les délais légaux et ratifié par l'assemblée générale des copropriétaires de la CPPE « A _____ », qui est, en tant que voisine directe des parcelles en chantier, directement touchée par la décision entreprise, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), sous les réserves suivantes.

1.2.1 La décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible du litige (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 554). En application

de ce principe, la contestation que le recourant peut soumettre au Tribunal doit se rapporter aux questions examinées par l'autorité précédente ou qui auraient dû l'être (cf. ACDP A1 21 123 du 29 septembre 2021 consid. 9.1).

Selon la jurisprudence (RVJ 2011 p. 139 consid. 2c et les réf. cit.), il incombe à l'autorité de police des constructions de s'assurer que les constructions autorisées soient exécutées conformément aux plans approuvés (art. 50 aLC ; art. 55 al. 1 LC).

1.2.2 En l'espèce, la recourante estime que X _____ SA n'était pas au bénéfice d'une autorisation de construire valide pour le forage effectué sur la parcelle n° xx3 car le document indiquait que le projet se déroulerait sur la parcelle n° xx5. Or, la requête de remise en l'état déposée en 2019 par la CPPE « A _____ » auprès des autorités communales ne mentionnait pas la question de l'exécution du forage sur une nouvelle parcelle. Ce point n'a donc pas été tranché par le conseil municipal dans sa décision du 4 mai 2020 et ne pouvait pas l'être, compte tenu du fait que la requête visait uniquement l'autorisation de construire du 19 décembre 2012, et non l'autorisation de forage.

Par conséquent, la question n'ayant pas été tranchée par une autorité de première instance compétente au préalable, elle sort manifestement du cadre du litige et la Cour de céans ne peut pas se prononcer sur ce point (cf. art. 72 LPJA). Ce grief est ainsi irrecevable.

La CPPE est toutefois libre de soumettre ce point à l'autorité compétente (cf. à ce sujet *infra* consid. 6.2).

1.3 En premier lieu, il est utile de souligner que l'objet du présent recours est, d'une part, la durée de validité de l'autorisation de construire accordée le 19 décembre 2012 par les autorités communales pour la construction du centre thermal et de quatre résidences sur les parcelles n°s xx3, xx5, xx7, xx4, xx6 et xx8 et, d'autre part, le caractère justifié ou non de l'interruption des travaux de construction y relatifs.

2.1 D'ordinaire, un recours doit être jugé selon la loi applicable à la date de la décision attaquée, même si cette loi a été modifiée ou abrogée dans l'intervalle, à moins que la nouvelle ne soit assortie de dispositions transitoires donnant, dans cette hypothèse, priorité au droit nouveau, ou à moins qu'un intérêt public prépondérant n'impose une telle priorité (cf. p. ex. ATF 141 II 398 consid. 2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_171/2018 du 29 août 2018 consid. 7.2 et 1C_238/2017 du 24 mai 2018 consid. 2.1.1, cités in : ACDP A1 18 250 du 25 octobre 2019 consid. 2).

La loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1) et l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS/VS 705.100) sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. L'art. 67 al. 1 LC et la 1^{ère} phrase de l'art. T1-1 OC abrogent, à partir de cette date, une loi du 8 février 1996 (aLC) et une ordonnance du 9 octobre 1996 (aOC) aux titres identiques. La deuxième phrase de l'art. T1-1 OC règle le droit transitoire applicable aux recours encore pendants le 31 décembre 2017 et dirigés contre des autorisations de construire ou les décisions refusant de telles autorisations (cf. p. ex. ACDP A1 21 141 du 13 avril 2022, consid. 1.3.2 ; ACDP A1 19 133 du 4 octobre 2021 consid. 1.2 et ACDP A1 17 239 du 17 juillet 2018 consid. 4).

2.2 En l'occurrence, la demande de remise en l'état a été faite en 2019. Bien que contestant, notamment, la durée de validité d'une autorisation de construire délivrée sous l'ancien droit, la requête auprès des autorités a été déposée par la CPPE le 10 décembre 2019. Elle nie également le caractère justifié de l'interruption des travaux quant aux résidences et au centre thermal. Il s'agit ainsi d'une question de police des constructions et de mise en œuvre du permis de bâtir. En outre, c'est une décision du 4 mai 2020 de l'administration communale qui a été attaquée auprès du Conseil d'Etat. Dès lors, c'est selon le nouveau droit, à savoir la LC et l'OC en vigueur en 2019, que doit être jugé le présent litige.

3.1 Faisant usage d'un droit que la loi lui confère (cf. art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), la recourante demande, à titre de moyens de preuve, l'édition du dossier du Conseil d'Etat relatif à sa décision du 14 avril 2021 et la production par la commune du dossier intégral des autorisations de construire délivrées sur les parcelles n^{os} xx4, xx6, xx7, xx5 et xx3. Elle requiert également la tenue d'une « vision » locale ainsi que l'audition de M^e Q _____, ancien président de la commune de D _____. Elle demande enfin la production du courrier du 23 avril 2015 de la CCC, ainsi que tous les documents relatifs aux accords passés par la commune de B _____ au sujet du projet, de même que tous les autres justificatifs y relatifs.

3.2 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1991 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et 143 V 71 consid. 4.1).

L'autorité peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité des moyens de preuve offerts et renoncer à les administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 III 73 consid. 5.2.2 et 145 I 167 consid. 4.1). En outre, la procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst ou concrétisé par l'art. 19 LPJA, ne confère aucun droit absolu à s'exprimer oralement avant qu'une décision ne soit prise (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_388/2021 du 17 août 2022 consid. 2.2).

3.3 En l'espèce, le Conseil d'Etat a produit son dossier complet, si bien que la demande de la recourante en ce sens est satisfaite. Quant aux autorités communales, elles ont transmis les documents en leur possession, excepté les plans approuvés en 2012 pour la modification de l'autorisation de construire du centre thermal et des quatre résidences, dont la commune n'a pas conservé de copie, selon ses dires (cf. dos. p. 140). Les conséquences de l'absence au dossier des plans approuvés seront examinées dans le cadre des griefs soulevés au fond (cf. *infra* consid. 7.1).

Pour le surplus, une inspection des lieux s'avère superflue dans la mesure où de nombreux plans de la situation figurent au dossier (plans de l'autorisation accordée en 1993, ainsi que les plans portant le sceau du 26 février 2016), de même que diverses photographies (cf. dos. du Conseil d'Etat p. 33-35 et 46-47 ; dos. céans p. 30) permettant de parfaitement visualiser la situation. De plus, les questions à résoudre nécessitent pour l'essentiel de connaître l'état d'avancement des travaux à l'échéance de l'autorisation de construire et de déterminer s'il existe ou non de justes motifs pour la suspension de la construction des résidences et du centre thermal, ce dont il est possible de juger sur la base des pièces au dossier. Quant à l'audition de Q _____, on ne voit pas en quoi elle permettrait d'établir les faits de manière pertinente, dès lors que la convention signée entre la commune et X _____ SA a été produite et que la recourante n'indique pas quels autres éléments elle entendrait tirer de son témoignage. Par conséquent, l'administration de ce moyen de preuve est rejetée. Enfin, toutes les pièces supplémentaires dont la recourante a requis la production au fil des échanges d'écritures ont été transmises par les autorités communales, excepté les plans approuvés en 2012, si bien que la requête en ce sens de la recourante est également satisfaite.

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

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

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

4.3 En l'espèce, le considérant 2 de la décision attaquée indique qu'une autorisation de construire a été octroyée le 28 janvier 2010 à X _____ SA pour la construction d'une conduite d'amenée d'eau sur la parcelle n° xx3. Il est encore précisé que ce second permis était une option alternative à celle du forage autorisé en 2007, ce dernier ayant finalement été préféré.

S'il est vrai qu'au moment de la décision entreprise, aucune nouvelle demande de forage n'avait été déposée (la nouvelle mise à l'enquête n'étant parue au B.O que le xxx 2022), il ne ressortait toutefois pas du dossier du Conseil d'Etat que les initiateurs du projet auraient changé d'optique et décidé de faire amener l'eau depuis le barrage du P _____, comme l'affirme la recourante. On ne peut donc pas reprocher à l'autorité inférieure d'avoir retenu que l'option des conduites d'amenée d'eau était alternative, ces dernières n'ayant finalement pas été construites, ni aucun travail en ce sens n'ayant été prévu. Au contraire, les premiers essais de forage ont effectivement eu lieu, comme la recourante le reconnaît d'ailleurs elle-même (cf. recours, allégué n° 43, p. 6-7 et détermination du 15 décembre 2021, p. 2), et se poursuivent encore actuellement.

Le Conseil d'Etat a donc bien pris en compte tous les éléments à sa disposition. Ce grief est ainsi écarté.

5.1 Au fond, la recourante invoque une violation de l'art. 44 al. 1 et 2 OC en lien avec l'autorisation de construire accordée en 2012 pour la réalisation de quatre résidences et du centre thermal. Elle estime, en effet, que c'est sans justes motifs que les travaux ont été interrompus durant plus de deux ans, ce qui justifie sa demande de remise en l'état conforme au droit. Selon elle, les quatre résidences auraient déjà pu être construites et une prolongation aurait pu être demandée pour le centre thermal. Le forage ne constituait ainsi pas un juste motif pour interrompre la construction des autres bâtiments.

5.2 L'art. 53 de l'ancienne ordonnance du canton du Valais du 2 octobre 1996 sur les constructions (aOC), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, avait la teneur suivante : « L'autorisation de construire devient caduque si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les trois ans dès son entrée en force. La construction d'un bâtiment est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés (al. 1). Le délai ne commence pas à courir ou il est suspendu lorsque l'autorisation de construire ne peut être mise en œuvre pour des motifs juridiques et que le bénéficiaire entreprend avec diligence les démarches nécessaires à la suppression de l'empêchement (al. 2) ».

Cette ordonnance a été abrogée le 1^{er} janvier 2018 par l'ordonnance homonyme du 22 mars 2017. La nouvelle disposition correspondante se trouve dans la LC, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. Il s'agit de l'art. 51 LC, dont l'alinéa 1 est libellé ainsi: « L'autorisation de construire devient caduque si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les trois ans dès son entrée en force. L'exécution est considérée comme commencée lorsque des travaux importants ont été réalisés, en particulier l'ensemble du terrassement ou une fouille importante nécessaire au projet. Dans tous les cas, l'exécution du projet est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés ». Le délai ne commence pas à courir ou il est suspendu lorsque l'autorisation de construire ne peut être mise en œuvre pour des motifs juridiques et que le bénéficiaire entreprend avec diligence les démarches nécessaires à la suppression de l'empêchement (al. 2).

L'art. 51 al. 3 LC prévoit encore ce qui suit : « lorsqu'il s'agit d'un ensemble de constructions autorisées sous la forme d'une seule autorisation de construire, le délai est respecté si l'exécution de l'une des constructions a débuté dans les cinq ans dès l'entrée en force ». L'autorité compétente peut, pour de justes motifs, prolonger de trois ans au plus la durée de validité d'une autorisation de construire. La prolongation est exclue lorsque la situation de fait ou de droit déterminante au moment de l'octroi de l'autorisation de construire a changé (art. 51 al. 4 LC).

Ces dispositions topiques de l'ancien et du nouveau droit cantonal règlent la question de la durée de validité du permis de construire de manière similaire, le nouveau droit reprenant en partie la jurisprudence cantonale rendue sous l'empire de l'ancien droit.

L'art. 10. 2 RIC reprend, en substance, les mêmes principes et les mêmes durées que ceux mentionnés ci-dessus. La lettre c de cet article précise que lorsqu'il s'agit d'un ensemble de constructions autorisées sous la forme d'un seul permis de bâtir, les

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

5.3 Les obstacles juridiques à la mise en œuvre de l'autorisation, au sens de l'art. 51 al. 2 LC, peuvent être de droit public ou de droit privé. Il pourrait s'agir, par exemple, de la nécessité d'obtenir une autorisation supplémentaire (situation *a priori* théorique puisque les prescriptions en matière de coordination que pose l'art. 37 al. 1 OC comprennent notamment celle requérant la simultanéité des autorisations), de l'introduction d'une procédure de retrait du permis de construire, de l'introduction d'une procédure de droit civil en cas de conflit avec un voisin ou de la nécessité de régler un litige ayant trait à une servitude. Le dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire ou d'une demande de modification d'un projet approuvé n'entrave en revanche pas le délai de validité, étant donné que, dans les deux cas, il n'y a aucun obstacle juridique à la réalisation du projet approuvé (cf. ACDP A1 18 239 du 29 avril 2019 consid. 4.3).

L'existence de tels obstacles empêchant le délai de courir ou l'interrompant ne doit pas être admise à la légère. En effet, les circonstances de fait et de droit sur la base desquelles une autorisation de construire est délivrée peuvent évoluer rapidement. Plus se prolonge le laps de temps entre le moment où une autorisation est délivrée et celui où expire sa validité, plus grandes sont les chances que le projet de construction apparaisse, au moment où devraient débiter les travaux, comme inadapté, voire illégal au regard de circonstances qui se sont modifiées depuis l'approbation du projet. Partant, il est d'intérêt public que les projets de construction soient réalisés le plus rapidement possible dès leur approbation (cf. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Kommentar, 4e éd. 2013, vol. I, p. 514 et ACDP A1 18 239 précité consid. 4.3). C'est la raison pour laquelle une autorisation de construire est délivrée pour une durée limitée qui ne peut être prolongée que pour de justes motifs et à condition que la situation de fait ou de droit déterminante au moment de l'octroi de l'autorisation de construire n'a pas changé (art. 51 al. 4 LC). C'est aussi pour cette raison que l'article 51 al. 2 LC impose au bénéficiaire de l'autorisation de construire d'entreprendre avec diligence les démarches nécessaires à la suppression de tout empêchement à la mise en œuvre de l'autorisation (ACDP A1 19 130 du 17 mars 2020 consid. 3.3.1 et ACDP A1 18 239 précité consid. 4.3).

5.4 Aux termes de l'art. 44 OC, sauf justes motifs, les travaux doivent être poursuivis sans interruption jusqu'à leur achèvement (al. 1). Lorsque les travaux sont suspendus sans justes motifs - pour un ensemble de constructions depuis plus de deux ans -,

l'autorité compétente doit exiger soit leur achèvement, soit une adaptation acceptable ou, le cas échéant, la démolition des constructions et installations commencées avec remise en état des lieux dans un état conforme au droit (al. 2). Les dispositions de la loi concernant l'exécution par substitution, l'intervention sans procédure préalable et la garantie des frais y relatifs sont applicables (al. 3).

L'art. 10.7 let. a RIC reprend mot pour mot l'art. 44 al. 2 OC. Il est précisé, à l'art. 10.7 let. b, que lorsque les travaux sont suspendus sans justes motifs, le conseil municipal peut exiger leur achèvement, une adaptation acceptable ou, le cas échéant, la démolition des constructions commencées avec rétablissement des lieux dans un état conforme au droit.

La question de savoir si les travaux ont été régulièrement poursuivis, le cas échéant moyennant des interruptions justifiées, doit être logiquement examinée depuis le moment où les travaux ont commencé. Dans un arrêt récent, la Cour a retenu que de justes motifs, au sens de l'art. 44 al. 1 OC, pouvaient correspondre, par exemple, à un problème de servitude lié à un droit de passage, à une canalisation communale endommagée lors de la réalisation d'une paroi, à un glissement de terrain ayant entraîné une période d'observation ou encore à des difficultés financières de la société constructrice (ACDP A1 18 225 du 9 mars 2020, consid. 5.3).

5.5.1 En l'espèce, il n'est pas contesté que les travaux du bâtiment D, soit l'excavation et la construction des semelles de fondation, ont été effectués entre novembre et décembre 2015. Il en va de même de la pose du radier en octobre 2016 et mai 2017, si bien que l'on peut retenir que les travaux ont débuté avant l'échéance de l'autorisation de construire, accordée le 19 décembre 2012. Toutefois, ceux-ci ont été interrompus. Selon le rapport réalisé par J _____ en 2019, aucune activité de construction n'a pu être observée sur le chantier de l'immeuble D depuis mai 2017. Quant aux résidences A, B et C situées sur les parcelles n° xx4, xx6 et xx7, aucune construction n'a débuté. Les bien-fonds sont utilisés respectivement comme parking, pâturage pour chevaux ou terrains vagues. Plus aucun travail n'a été effectué sur les bâtiments A, B, C et D, ni sur le centre thermal depuis lors. Seules les opérations relatives aux forages ont eu lieu, ce que ne conteste d'ailleurs pas X _____ SA, qui n'a décrit que l'exécution de celles-ci, à l'exclusion de toute précision quant aux bâtiments projetés (cf. par exemple dos. du CE p. 182, allégué n° 10).

Il s'agit ainsi d'examiner si les travaux sur les bâtiments et sur le centre thermal ont été interrompus pour de justes motifs, au sens de l'art. 44 al. 1 OC.

5.5.2 Le Conseil d'Etat, dans la décision entreprise, a considéré que la construction d'un centre thermal dans une station telle que B _____, où il n'existait aucune présence d'eau chaude naturelle proche de la surface du sol, nécessitait la réalisation de forages importants et d'une analyse démontrant que la fourniture d'eau thermale à partir d'aquifères profonds était économiquement exploitable. Les travaux de forages avaient eu lieu comme prévu et, sur la base des résultats de ces derniers, le projet devrait être poursuivi à travers un second forage qui serait mis à l'enquête. Selon lui, ces circonstances très particulières devaient être considérées comme de justes motifs au sens de l'art. 44 OC, justifiant que les travaux de construction des résidences et du centre thermal soient à l'arrêt, même pour plusieurs années.

Les autorités communales affirmaient, quant à elles, dans leur détermination du 23 septembre 2020 auprès du Conseil d'Etat, qu'il n'y avait pas lieu de reprocher au bénéficiaire des autorisations de construire de vouloir s'assurer de la faisabilité du projet du centre thermal avant de démarrer les travaux de l'hôtel adjacent. Elles invoquaient le principe de coordination qui permettait, selon elles, de retenir que l'avancement des travaux de l'autorisation de 2012 avait été suspendu pour de justes motifs, au sens de l'art. 44 OC.

5.5.3 En l'occurrence, force est de constater que les travaux découlant de l'autorisation de construire délivrée le 19 décembre 2012 sont à l'arrêt depuis le mois de mai 2017. Ils étaient donc suspendus depuis plus de deux ans au moment de la requête de remise en l'état déposée par la CPPE le 10 décembre 2019. En effet, une fois les fondations et le radier posés, plus aucune nouvelle opération n'a eu lieu en lien avec les résidences ou le centre thermal lui-même. Seules les opérations relatives au forage ont été exécutées.

Les autorisations de construire délivrées en 2007 pour le forage et en 2012 pour les résidences et le centre thermal sont indubitablement liées, dans la mesure où la condition *sine qua non* de l'exploitation d'un tel centre est la présence d'eau et l'acheminement de celle-ci dans les bassins. Toutefois, les autorités communales ont accordé une autorisation de construire pour un projet de centre thermal sans même savoir s'il serait possible d'amener de l'eau sur le site, en violation manifeste du principe de coordination (ancré à l'art. 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 – LAT ; RS 700) qu'elles invoquent elles-mêmes. Cette question est encore actuellement en cours de résolution, puisque les résultats du premier forage n'ont pas été suffisamment concluants et qu'une nouvelle demande d'autorisation de construire pour un second projet de forage est parue au B.O le xxx 2022, soit durant la procédure de recours céans. Précisément de par la nature exceptionnelle de ce projet et de par les

exigences spécifiques à tout centre thermal, dont la plus élémentaire est celle d'avoir accès à une source d'eau, et en respect du principe de l'unité de l'autorisation de construire, selon lequel l'autorité doit statuer sur un projet dans son ensemble et vérifier qu'il respecte le droit fédéral et cantonal (cf. art. 22 LAT ; RDAF 2017 I 373, p. 374), les autorisations n'auraient pas dû être fragmentées. A tout le moins pour le centre thermal, les travaux n'auraient pas dû être autorisés avant d'avoir résolu la question de l'eau puisque, *de facto*, le centre en lui-même ne peut pas être exploité sans eau, ce qui implique que la pesée des intérêts a été effectuée de manière erronée par les autorités communales, ceci dès le départ.

Toutefois, compte tenu de l'issue du présent recours, la question de la validité initiale de l'autorisation de construire du 19 décembre 2012, qui semble douteuse au regard des principes susmentionnés, peut rester ouverte.

5.5.4 A ce jour, les travaux sont interrompus depuis plus de cinq ans (soit à compter du mois de mai 2017). Or, le déroulement de travaux ressortant d'une autre autorisation de construire ne peut pas constituer de justes motifs au sens de l'art. 44 OC. Il n'existe, dans le cas présent, pas d'obstacle juridique à la poursuite de travaux, tels qu'une servitude à acquérir ou des problèmes liés à des conduites. L'absence de succès du premier forage pour alimenter le futur centre thermal ne constitue pas une raison objective suffisante pour retarder, sans limite de temps, la continuation des travaux relatifs aux résidences.

En effet, bien que les messages accompagnant l'adoption des différentes versions de la LC et de l'OC (cf. BSGC 1995.11 p. 678, BSGC 1996.11, annexes, p. 1046, ainsi que BSCG 2016 3-2, p. 1562 et 1572) n'apportent pas de précision quant à l'art. 44 OC (correspondant à l'ancien art. 56 aOC), il ressort manifestement de l'art. 51 LC qu'une autorisation de construire a pour but d'être délivrée pour une durée limitée, puisque des délais sont fixés pour débiter les travaux. Cette disposition a, par ailleurs, été jugée tellement importante qu'elle a été déplacée de l'OC vers la LC (BSCG 2016 3-2, p. 1562). Il semble ainsi douteux que le législateur ait souhaité contourner ce principe par le biais de l'art. 44 OC. Au contraire, ce dernier semblait destiné à prendre en compte certains imprévus, mais non à vider de sa substance l'art. 51 LC en permettant au constructeur de suspendre, sans limite de temps, la validité de son autorisation de construire. La jurisprudence a, par ailleurs, déjà eu l'occasion d'indiquer qu'il était d'intérêt public que les projets de construction soient réalisés le plus rapidement possible dès leur approbation (cf. *supra* consid. 5.3).

Une telle interprétation est cohérente avec le principe général de la bonne foi, explicitement consacré à l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. De cette règle découle l'interdiction de l'abus de droit, soit l'exercice d'un droit subjectif qui apparaît, dans un cas concret, manifestement contraire au droit ou qui existe également lorsqu'une institution juridique est utilisée manifestement à l'encontre de la finalité pour laquelle elle a été créée (ATF 144 II 49 consid. 2.2, 142 II 206 consid. 2.3, 134 I 65, consid. 5.1 ; Pierre Moor/ Alexandre Flückiger/ Vincent Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} édition, 2012, p. 933). La prohibition de l'abus de droit vise non seulement les parties, mais également l'administration. Il y a fraude à la loi, forme particulière d'abus de droit, lorsqu'un justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit (*idem* p. 935 ; ATF 144 II 49 précité, consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2020 du 19 novembre 2020 consid. 2.1).

A la lumière de ces éléments, on ne peut que retenir qu'il serait constitutif d'un abus de droit, voir même d'une fraude à la loi, d'admettre que l'art. 44 OC permettrait de suspendre des travaux, sans aucune limite de temps, et par là-même, de contourner l'art. 51 LC, dont l'alinéa 4 prévoit la prolongation de la durée de validité de trois au plus, durée largement dépassée dans le cas présent.

Il n'appartient pas à la Cour de céans de fixer une limite temporelle là où le législateur n'a pas souhaité en indiquer une de manière précise. Chaque situation doit évidemment être examinée au cas par cas. Or, en l'espèce, les travaux découlant de l'autorisation de construire du 19 décembre 2012 étant suspendus depuis plus de cinq ans, et compte tenu du fait qu'ils le resteront vraisemblablement jusqu'à la fin des opérations de forage découlant d'autres autorisations de construire et qu'il n'est actuellement pas possible de prévoir une date de fin de ces travaux, de justes motifs aux termes de l'art. 44 OC ne peuvent pas être retenus.

Le Conseil d'Etat a ainsi, de manière erronée, retenu que les travaux pouvaient être suspendus durant toute la durée de l'autorisation de construire accordée parallèlement pour les forages, sans que l'on sache quand la fin des travaux est prévue.

Par conséquent, ce grief est admis et la décision du Conseil d'Etat annulée.

5.5.5 Quant aux solutions proposées par l'art. 44 al. 2 OC, force est de constater que les autorités ne sont pas liées par les conclusions des parties (cf. art. 61 al. 1 LPJA). Le conseil municipal puis le Conseil d'Etat auraient donc parfaitement été en mesure

d'exiger l'achèvement des travaux ou une adaptation acceptable avant d'exiger la démolition des constructions. Ce grief est donc également admis.

Le dossier sera renvoyé à l'autorité compétente pour qu'elle mette en œuvre l'une des options offertes par l'art. 44 al. 2 OC, à savoir exiger soit l'achèvement des travaux, soit une adaptation acceptable, soit la remise en état des lieux dans un état conforme au droit.

6.1 Il convient ensuite d'examiner si la commune reste compétente compte tenu des intérêts en jeu.

6.2 La CCC est compétente pour les projets avec lesquels la commune se trouve en situation de conflits d'intérêts, en particulier lorsqu'elle est propriétaire du terrain ou est impliquée dans le projet par l'intermédiaire d'un autre droit réel (art. 2 al. 3 LC).

Il ressort du message du Grand Conseil accompagnant le projet modifiant la loi sur les constructions du 8 février 1996 du 23 mai 2016 (ci-après : le message), que cet article a été adapté comme suit : « *Il est ainsi proposé que la CCC soit compétente pour tous les projets dans lesquels les communes se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts, en particulier lorsqu'elles en retirent un avantage, sont requérantes, propriétaires ou encore impliquées par un autre droit réel* » (cf. le message p. 9).

6.3 Il ressort des articles de presses figurant au dossier que l'association des communes de B _____ s'est engagée à investir un montant de 12 millions de francs dans la construction d'un parking destiné notamment au centre thermal. On constate, dans ce même article, que les autorités communales ont l'intention d'utiliser le centre pour chauffer des habitations, via une centrale à pellets située dans le complexe des thermes (cf. dos. A1 21 114 p. 76 verso). Il est ainsi parfaitement évident que la commune a des intérêts en jeu dans le cadre de ce projet. La raison pour laquelle elle n'a pas jugé utile de se dessaisir de l'affaire et de faire trancher le dossier par la CCC n'est pas indiquée. Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 14 avril 2021, a omis intégralement de faire mention du conflit d'intérêts de la municipalité.

On relève encore que les autorités communales, en sus d'avoir égaré les plans approuvés en 2012, n'ont pas jugé utile de faire mention, dans leurs différentes écritures tant auprès du Conseil d'Etat que céans, de leurs investissements financiers dans le projet des thermes. Dès le moment où les autorités communales ont investi des deniers publics dans le centre thermal, ici par le biais du financement d'un parking, et qu'elles profiteront de la construction du centre pour mettre un place un système de chauffage à

distance qui leur permettra d'économiser un montant certain (cf. A1 21 114 p. 76 verso), points sur lesquels elles n'ont pas jugé utile d'informer les autorités de recours, elles ne disposent plus de l'indépendance nécessaire pour agir en tant qu'autorité de police des constructions dans le présent dossier.

Dès lors, c'est la CCC qui doit être déclarée compétente pour trancher tous les futurs litiges en lien avec le projet X _____ SA. Partant, c'est à cette autorité que la cause est renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants, afin d'en assurer l'impartialité (cf. ACDP A1 21 238 du 22 avril 2022 consid. 4.6).

7.1 En dernier lieu, le fait que les autorités communales aient tout simplement « égaré » les plans approuvés en 2012 et soient donc incapables de les produire en procédure ne joue pas en leur faveur. Il est ainsi impossible, pour la Cour de céans, de constater le contenu desdits plans, étant précisé que ceux déposés portent un sceau communal de 2016 et ont été « validés » *a posteriori* par la commune. Une telle manière de procéder laisse fortement songeur. De plus, il est pour le moins surprenant que ni les autorités communales, ni les architectes, ni les initiateurs du projet n'aient conservé les plans portant le sceau d'approbation de la commune de 2012, ce d'autant plus compte tenu de l'ampleur du projet. A fortiori, cette perte rend également impossible toute mise en œuvre future de police des constructions en lien avec l'autorisation de construire délivrée en 2012, dès lors que la conformité aux plans approuvés ne pourra pas être vérifiée par l'autorité compétente (cf. p. ex. art. 46 al. 1 let. c OC). A cet égard, il reviendra à l'autorité de police des constructions, soit ici la CCC, d'instruire ces éléments et de prendre toutes les mesures qu'elle jugera utiles.

En sus, on relève encore que le parking dans lequel la municipalité a l'intention d'investir, selon ses propres dires, ne figure pas sur les plans déposés au dossier et portant le sceau communal du 26 février 2016, alors même que les autorités affirmaient dans la presse qu'il s'agissait d'une condition à la réalisation du projet. Il s'agit donc vraisemblablement d'une modification du projet approuvé en 2012, non mise à l'enquête. L'autorité de police de construction devra également examiner ce point et, cas échéant, requérir le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation de construire, conformément à l'art. 45 OC. Il lui incombera enfin d'examiner dans quelle mesure la convention passée entre la municipalité et le constructeur peut et/ou doit être mise en œuvre, en lien avec l'art. 44 OC.

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

donc annulée et le dossier est renvoyé à la CCC (cf. *supra* consid. 6.3) pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

9.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être mis à la charge de X _____ SA, qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA).

Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 2000 fr., débours compris (art. 11 LTar).

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

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis, dans la mesure de sa recevabilité.
2. La cause est renvoyée à la Commission cantonale des constructions pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
3. Les frais, par 2000 fr., sont mis à la charge de X _____ SA.
4. X _____ SA versera à la Communauté des copropriétaires « A _____ » 3000 fr pour ses dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à M^e Aline Giroud pour la CPPE « A _____ », à Sion, à M^e Nicolas Rouiller pour X _____ SA, à Lausanne, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion, ainsi qu'à M^e Gaspard Couchepin pour l'Administration communale de B _____, à Martigny.

Sion, le 17 octobre 2022