

A1 17 80

ARRÊT DU 10 NOVEMBRE 2017

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

Composition : Thomas Brunner, président ; Christophe Joris, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant,

en la cause

X _____, recourants, représentés par Maître M _____, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, et **COMMUNE DE Y** _____, autre autorité

(interdiction d'utiliser un bâtiment)

recours de droit administratif contre la décision du 20 mars 2017

Faits

A. Le 21 août 2012, le conseil municipal de Y _____ a délivré à X _____, domicilié à N _____, un permis de construire (dossier O _____) pour une habitation familiale sur la parcelle n° P _____ dont le prénommé est copropriétaire avec son épouse Q _____, au lieu-dit R _____. Il a simultanément écarté l'opposition formée par Helvetia Nostra à l'encontre de ce projet.

Le 17 octobre 2012, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours administratif que cette opposante déboutée avait interjeté à l'encontre de cette décision.

Le 27 novembre 2012, Helvetia Nostra a porté sa cause céans. L'instruction de son recours de droit administratif a été suspendue jusqu'à droit connu dans des affaires similaires pendantes devant le Tribunal fédéral. Le 6 août 2013, à la suite des arrêts de principe portés le 22 mai 2013 par cette juridiction, X _____ a informé le juge délégué que sa demande visait la construction d'un chalet en résidence principale. La commune de Y _____ a, dans ce sens, déposé l'avenant ordonnant l'affectation en résidence principale qu'elle avait décidé en séance du 20 août 2013, avec la réquisition au registre foncier. La mention « Résidence principale » a été inscrite le 23 août 2013 sous S _____ (cf. extrait du registre foncier figurant au dossier du CE p. 217). Le 4 novembre 2013, le recours d'Helvetia Nostra a été classé et l'affaire rayée du rôle. Cet arrêt xxx _____ est resté inattaqué.

B.a Par lettre du 9 novembre 2015, T _____, qui était alors employé communal, a dénoncé à l'exécutif local une utilisation du chalet susvisé qu'il prétendait contraire à sa destination en tant que résidence principale. X _____, qui habitait toujours à N _____, avait déclaré louer ce logement à une personne qui s'y était domiciliée. Il s'agissait de son neveu, U _____, dont le domicile R _____ était cependant « fictif » aux dires de T _____ car, dans les faits, « le chalet [était] soit vide soit occupé par [...] X _____ et sa famille durant les vacances et la plupart des week-ends ».

Le 25 novembre 2015, la municipalité de Y _____ a invité X _____ - lui-même membre de l'exécutif communal - à démontrer que sa construction « respecte bien l'affectation en résidence principale » et à produire « le contrat de location au nom de U _____ ».

Entendu le 4 décembre 2015 par la commission communale « Administration générale » (CAG), X _____ s'est défendu de violer d'une quelconque manière les dispositions édictées en matière de résidences secondaires, excipant à cet égard de l'avis de droit du 3 décembre 2015 qu'il avait sollicité de la part de V _____, avocat et notaire (dossier communal p. 9). Il a également assuré que le contrat de bail avec son neveu était effectif et que ce dernier s'acquittait régulièrement du loyer convenu.

Le 6 janvier 2016, U _____ - né le xxx _____ et dont les parents habitent W _____ - a été interrogé par la police cantonale dans le cadre d'une plainte pénale déposée par son oncle à l'encontre de T _____ pour diffamation, calomnie, chantage et menaces (dossier communal p. 20 ss). A la question de savoir quelle était son adresse principale actuelle et depuis quand il y logeait, U _____ a répondu qu' « il s'agit toujours de l'adresse du chalet de mon oncle à R _____ ». Il a précisé qu'il y logeait depuis le 1^{er} janvier 2015 (R. ad. Q. 3), en remettant à l'agent de police le contrat de bail y relatif, daté du 9 décembre 2014 (cf. dossier communal p. 66). L'intéressé a déclaré que le loyer s'élevait à 700 fr. avec une « centaine de francs de charge[s] mais que [son] oncle ne [lui] demande pas pour l'instant mais me les offre comme dons de sponsoring ». Interrogé à propos de l'endroit où se trouvaient ses affaires personnelles, U _____ a indiqué qu'elles étaient R _____ (R. ad. Q. 5). Interpellé sur le fait qu'aucune boîte aux lettres ne se trouvait aux abords du chalet et sur l'absence d'indication de nom à l'entrée de celui-ci, il a indiqué que l'adresse courrier se trouvait chez ses parents, à W _____. Sur ce point, il a expliqué qu'il était « souvent occupé avec le sport mis à part son travail » et que sa mère gérait dès lors son courrier. Concernant la sonnette, il a déclaré « je n'y avais pas plus pensé que cela mais je le ferai » (R. ad. Q. 6). L'intéressé a encore affirmé dormir « la plus grande partie du temps [...] chez moi et chez ma copine à W _____ » en précisant qu'il lui arrivait aussi de dormir chez ses parents (R. ad. Q. 7). Invité à préciser si des raisons particulières l'avaient amené à élire domicile à R _____, U _____ a invoqué son statut de sportif de haut niveau en ski-alpinisme, en vélo et en course à pied de montagne.

Il ressort du rapport de dénonciation du 9 janvier 2017 adressé par la police cantonale au Ministère public (dossier communal p. 24 ss) que U _____ est, selon les informations de la police municipale de Y _____, « légalement domicilié à R _____ ».

Le 8 février 2016, X _____ a été à nouveau auditionné par la CAG, qui lui a fait état d'une lettre que le Procureur général avait, le 3 février 2016, expédiée à la commune de Y _____. Dans cette missive, ce magistrat expliquait que le Ministère public [lui avait] fait savoir qu'il [était] allégué, dans l'un de ses dossiers, que des infractions à la loi sur les résidences secondaires (LRS) pourraient avoir été commises sur le territoire de votre commune ». A cet égard, le Procureur général a rappelé à la commune de Y _____ que « les membres ou employés des autorités compétentes en matière de constructions qui apprennent, en cette qualité, qu'une infraction à la LRS a été commise, sont tenus de la dénoncer sans délai à l'autorité de surveillance, à savoir au Conseil d'Etat par l'intermédiaire du département respectivement compétent [...] ».

Faisant suite à cette correspondance, la commune de Y _____ a, le 23 février 2016, transmis le dossier « X _____ » au Conseil d'Etat comme objet de sa compétence.

Le 2 mars 2016, le Conseil d'Etat a informé cette collectivité publique que son envoi avait été communiqué au Centre de compétences en matière de résidences secondaires (CCR2) pour examen et suite utile.

Le 20 avril 2016, l'avocat de X _____, Maître M _____, a déposé des observations auprès du CCR2. Il a fait valoir que U _____ était bel et bien domicilié à R _____, où il habitait depuis le 1^{er} janvier 2015. Le fait que ce champion de ski-alpinisme devait régulièrement s'éloigner de la commune de Y _____ pour de longs séjours ne modifiait en rien « le centre de ses intérêts dans cette commune ». Aussi, « que X _____ vienne ponctuellement passer quelques jours avec sa famille dans ce chalet ne remet[tait] nullement en cause le fait que la définition légale de la raison [*recte* : résidence] principale était en l'occurrence clairement respectée ». En effet, « le droit des résidences principales n'interdi[sait] pas à U _____ d'inviter selon son bon vouloir des hôtes à séjourner chez lui, ce d'autant plus que les hôtes en question sont des locaux domiciliés sur le territoire de la commune de Y _____ ». L'avocat de X _____ a encore relevé que les règles édictées en la matière « ont pour but d'interdire la construction de nouvelles résidences secondaires basées sur le constat légitime que les résidences secondaires constituent un gaspillage de moyens pour une occupation temporelle très limitée (principe de la lutte contre les lits froids) ». Par conséquent, « le fait qu'une résidence principale soit occupée pendant les absences de son locataire principale ne contrevient dès lors manifestement pas à ce but ».

Le 27 avril 2016, le Conseil d'Etat a informé la commune de Y _____ que, selon le CCR2, « il existe en l'occurrence une utilisation hybride illégale » dans le sens que « l'utilisation occasionnelle de la résidence principale litigieuse par son propriétaire et sa famille pendant que le locataire domicilié est absent doit être considérée comme une utilisation illicite d'un logement en tant que résidence secondaire ». En outre, « il n'[était] pas clair si le locataire 'domicilié' a effectivement son domicile civil sur le territoire de la commune de Y _____ ». Sur cet arrière-plan, le Conseil d'Etat a invité la municipalité à « veiller dans le cas présent à une utilisation conforme de la construction autorisée comme résidence principale et, conformément à l'art. 17 [de la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires - LRS ; RS 702], [à] prendre toutes les mesures administratives éventuellement nécessaires pour le rétablissement d'une situation conforme au droit ».

Entendu derechef le 10 mai 2016 par la CAG, X _____ a critiqué les conclusions du CCR2 en tant que celles-ci ne reposaient sur aucune motivation et sur aucune disposition légale.

Le 17 mai 2016, Maître M _____ a reproché à cette commission communale de n'avoir pas accédé à sa demande tendant à obtenir une détermination écrite du CCR2.

Par lettre du 18 mai 2016, le Conseil d'Etat a indiqué à ce mandataire professionnel que le CCR2 avait déjà analysé le dossier, que celui-ci avait conclu à l'existence d'une « utilisation hybride illégale » du logement litigieux et que ses observations du 20 avril 2016 ne changeaient pas l'avis qui avait été communiqué à la municipalité en date du 27 avril 2016.

B.b Par décision du 17 mai 2016 communiquée le 24 suivant, le conseil municipal a prononcé à l'encontre de X _____ et de leur famille « l'interdiction de séjourner dans leur chalet R _____ [...] » sous menace des sanctions prévues par l'article 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0 ; cf. ch. 1 et 2 du dispositif) et décidé d'ouvrir « [u]ne instruction administrative séparée tendant à déterminer la domiciliation effective de U _____ » (ch. 3 du dispositif). L'exécutif local a retenu que « X _____ et leur famille utilisent occasionnellement leur chalet lorsque leur locataire, U _____, est absent », que « cette utilisation était faite même lorsque le locataire est présent » et que le point de savoir « si le locataire [...] a effectivement son domicile sur le territoire de la commune de Y _____ » n'est « pas clair à ce stade ». De l'avis de la municipalité, « l'utilisation du chalet par X

_____ et leur famille d[evait] être considérée comme une 'utilisation hybride illégale au sens de la LRS' ». Aussi, « afin de garantir une utilisation conforme du chalet de R _____, inscrit en résidence principale au Registre foncier, il conv[enait] d'interdire son utilisation aux X _____ et leur famille » ; qu'ainsi, « l'état conforme au droit sera rétabli ».

C.a Le 23 juin 2016, X _____ ont requis le Conseil d'Etat d'annuler cette décision. Ils ont souligné qu'aucun élément ne faisait apparaître leur demande d'autorisation de construire une résidence principale R _____ comme étant constitutive d'un abus de droit, en rappelant à cet égard que le secteur concerné était desservi et habité à l'année. Les recourants ont ensuite maintenu que U _____ était bel et bien domicilié dans leur chalet et ont persisté à soutenir que leurs séjours épisodiques dans ce logement n'affectaient pas « la définition légale de la résidence principale ». Selon eux, la notion « d'utilisation hybride illégale » n'était ni pourvue d'assise légale ni reconnue par la jurisprudence. L'interdiction qui leur avait été notifiée ne reposait, autrement dit, sur aucun motif valable. Les recourants ont encore fait valoir que, si la municipalité avait un doute quant à la domiciliation effective de U _____, il lui appartenait de les lever, cette problématique affectant directement la validité du prononcé attaqué.

Le 27 juillet 2016, la commune de Y _____ a renoncé à se déterminer sur le recours et s'est référée à sa décision.

Dans leurs observations complémentaires du 14 octobre 2016, les recourants ont notamment signalé à l'organe d'instruction du recours que la commune de Y _____ avait, par le biais de la CAG, procédé à une instruction complémentaire s'agissant de la domiciliation de U _____ en date du 19 juillet 2016. Ils ont renvoyé au procès-verbal y relatif, lequel figure sous pièce 38 du dossier communal.

C.b Le Conseil d'Etat a rejeté le recours, le 15 mars 2017. Pour déterminer si l'utilisation d'une habitation en résidence principale était conforme à l'article 2 alinéa 2 LRS, il fallait se référer à la jurisprudence relative à la notion de domicile civil. En l'occurrence, U _____ était majeur et apprenait la profession de charpentier. Il s'était dûment annoncé au contrôle des habitants de la commune de Y _____ et son domicile était inscrit à R _____. Quant aux recourants, ils avaient admis séjourner dans le chalet « épisodiquement » ou « occasionnellement ». Lors de sa déposition du 6 janvier 2016, U _____ avait déclaré que son adresse était « à l'adresse du chalet de [son] oncle à R _____ » et précisé que ses affaires

personnelles, habits et équipements se trouvaient à cet endroit. L'intéressé avait toutefois concédé ne pas disposer de boîte aux lettres aux abords du chalet et reconnu l'absence de son nom sur la sonnette. Il avait également affirmé dormir à trois endroits, soit chez sa copine, chez ses parents et à R _____. De l'avis du Conseil d'Etat, le contrat de bail et l'inscription au contrôle des habitants de U _____ représentaient, certes, des indices, mais n'étaient pas suffisants pour définir le domicile du prénommé. Selon la jurisprudence, deux éléments devaient être pris en compte. Le premier se rapportait à un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et à la création, en ce lieu, de rapports assez étroits. Or, du moment que U _____ affirmait dormir à trois endroits, il était difficile de définir le lieu avec lequel celui-ci entretenait les relations les plus étroites, quand bien même ses affaires personnelles, habits et équipements se trouvaient, selon ses dires, R _____. Le second élément avait trait à la reconnaissance, pour les tiers, de sa résidence, qui devait ressortir de circonstances extérieures objectives. Or, en n'installant pas une boîte aux lettres devant le chalet concerné et en n'apposant pas son nom sur la sonnette - jusqu'à son audition le 6 janvier 2016 devant la police cantonale - , U _____ ne montrait pas qu'il était domicilié à cet endroit. A cet égard, la gestion de son courrier par ses parents ne justifiait pas l'absence d'une boîte aux lettres et celle d'un nom sur la sonnette. Pour le reste, même s'il exerçait un sport de compétition impliquant de nombreuses absences, l'activité principale de U _____ était celle d'apprenti charpentier et celle-ci nécessitait une certaine stabilité dans un lieu. Le Conseil d'Etat a en définitive jugé que « la présence occasionnelle des propriétaires du chalet conjuguée à l'absence de domicile établi sans ambiguïté à cet endroit par U _____ permettaient d'affirmer que l'utilisation de cette habitation n'[était] pas compatible avec la notion de résidence principale voulue par le législateur à l'article 2 alinéa 2 LRS ». De son point de vue, les griefs contestant « cette interprétation sous l'angle d'absence de fraude à la loi ou du défaut d'un abus de droit » devaient être rejetés. Au surplus, l'autorité de recours administratif a considéré qu'en interdisant aux propriétaires de séjourner dans le chalet qu'ils avaient mis en location, la municipalité n'avait pas rendu une décision « [choquant] le sentiment de la justice » attendu que cette mesure résultait « du constat d'une utilisation non avérée comme résidence principale de ce chalet ».

D. Par mémoire du 13 avril 2017, X _____ ont conclu céans à l'annulation de cette décision communiquée le 20 mars 2017, en requérant également le Tribunal de constater qu'aucune infraction à la LRS, plus particulièrement à la condition d'utilisation en résidence principale de l'immeuble concerné, ne pouvait être retenue à leur

encontre. A l'appui de leurs conclusions, les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir tranché la question de domiciliation effective de U _____ sans avoir procédé à toute autre ou plus ample investigation et alors même que la commune de Y _____, qui avait annoncé l'ouverture d'une instruction sur ce point, n'avait pas encore statué. Ils ont signalé que l'autorité locale n'avait, au demeurant, jamais exigé de U _____ qu'il retire ses papiers de la commune. Sur le fond, les recourants maintiennent que leur neveu est domicilié R _____. Ils signalent à ce propos que celui-ci avait mis fin à sa liaison sentimentale avec son amie et affirment qu'il avait installé une sonnette à son nom à l'entrée du chalet litigieux et qu'il disposait désormais d'une boîte aux lettres. Les recourants ont également assuré que U _____ exerçait ses droits civiques et payait ses impôts à Y _____. En annexe au recours, X _____ ont notamment déposé un nouveau bail à loyer conclu avec leur neveu en date du 20 mars 2017, des extraits bancaires attestant du paiement du loyer et une copie des diplômes des mérites sportifs 2015 et 2016 que la commune de Y _____ avait décernés à « U _____, R _____ ». Cela étant, en refusant d'admettre que U _____ était domicilié à Y _____, le Conseil d'Etat avait, à les entendre, violé l'article 2 alinéa 2 LRS et l'article 23 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 201). Pour le reste, leurs séjours occasionnels dans le chalet loué à U _____ ne contrevenaient pas à l'utilisation en résidence principale de ce logement et constituaient encore moins un abus de droit manifeste. En retenant une « utilisation hybride illicite » - notion dépourvue d'un quelconque fondement juridique - les autorités précédentes avaient reconnu, implicitement à tout le moins, que le logement était pour partie occupé en résidence principale. Cela étant, l'interdiction d'utilisation confirmée en Conseil d'Etat, arbitraire et abusive, devait être annulée.

Le 10 mai 2017, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours expliquant que, « [c]omme le domicile de U _____ n'a pas été établi clairement dans ce chalet, il y a lieu de considérer que l'utilisation de cette habitation n'est pas compatible avec la LRS ».

Dans sa réponse du 23 mai 2017, la commune de Y _____ a conclu au rejet du recours. Elle a fait valoir que les recourants jouissaient d'un immeuble construit en résidence principale comme d'une résidence secondaire et que l'utilisation « hybride » de ce logement contrevenait à la LRS. Du point de vue de l'autorité locale, la notion d'« utilisation hybride » était « en accord avec la lettre et l'esprit de la LRS, car elle vise à empêcher d'éventuels propriétaires de contourner la LRS en érigeant une résidence principale, en la louant à un tiers, tout en l'utilisant pour eux-mêmes au gré

d'arrangements particuliers conclus avec le locataire ». Ainsi, dans le cadre du dossier, le fait de savoir si U _____ était effectivement domicilié sur la commune de Y _____ pouvait rester ouvert, « seule étant visée par la décision du 24 mai 2016 l'interdiction faite aux X _____ de séjourner dans leur chalet [...] dès lors qu'ils n'y ont pas eux-mêmes leur résidence principale ».

Dans leurs observations complémentaires du 19 juin 2017, les recourants se sont plaints d'une atteinte inadmissible à leur liberté personnelle. Ils ont également sollicité une suspension de la procédure jusqu'à ce que la commune de Y _____ statue à propos de la domiciliation de U _____.

Le 16 août 2017, dans le délai prolongé qui lui avait été accordé, la commune de Y _____ s'est opposée à cette requête, expliquant que l'enjeu du recours était de savoir si « une utilisation hybride du logement (résidence principale et secondaire) était possible au sens de la LRS » : en conséquence, la question de la domiciliation de U _____ pouvait rester ouverte. La collectivité intimée a précisé que « des doutes subsistent et [qu'] une instruction complémentaire sera menée d'office à cet effet » mais que « ces démarches parallèles n'auront [...] pas d'influence sur l'issue de la présente procédure ».

Le 25 août 2017, les recourants ont contesté ce point de vue, maintenant que la domiciliation de U _____ ne pouvait rester indécise. Il s'agissait d'une question préjudicielle à résoudre avant de trancher le recours dans la mesure où l'existence d'une résidence principale excluait la possibilité d'y admettre simultanément une résidence secondaire. Les recourants ont observé que la LRS ne tendait pas à empêcher de nouer et d'entretenir des relations familiales. Ils ont dès lors réitéré leur demande de suspension de la procédure « tant et aussi longtemps que la commune de Y _____ ne s'était pas prononcée sur la domiciliation de U _____ ».

L'instruction s'est close le 29 août 2017 par la communication de cette écriture au Conseil d'Etat et à la commune de Y _____.

Les autres faits importants à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

Considérant en droit

1.1 La conclusion à caractère constatatoire articulée sous chiffre 2 du mémoire est irrecevable. Pour qu'une autorité rende une décision de cette nature, il faut en effet que le requérant démontre un intérêt juridique à obtenir un tel prononcé, cet intérêt faisant en principe défaut lorsqu'une décision constitutive ou formatrice est, comme en l'espèce, envisageable (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 3.1 ; Etienne Poltier/Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011, p. 808).

1.2 Sous cette réserve, il convient d'entrer en matière sur ce recours régulièrement formé par X _____, qui sont directement atteints par la décision attaquée et qui possèdent un intérêt digne de protection à la contester (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6).

2.1 Le prononcé communal du 17 mai 2016 confirmé en Conseil d'Etat interdit aux X _____ ainsi qu'à leur famille de séjourner dans leur chalet R _____, sous menace des sanctions prévues par l'article 292 CP (ch. 1 et 2 du dispositif). Elle prononce simultanément l'ouverture d'une instruction administrative séparée tendant à déterminer la domiciliation effective de U _____ (ch. 3 du dispositif). Reprenant à son compte l'opinion émise par le CCR2, la commune de Y _____ défend le point de vue selon lequel le logement concerné ferait l'objet d'une « utilisation hybride illégale », en ce sens que les recourants « jouissent d'un immeuble construit en résidence principale comme d'une résidence secondaire ». A l'entendre, l'interdiction faite aux recourants d'y séjourner permettrait ainsi de rétablir une situation conforme au droit. Elle n'impliquerait pas de déterminer, au préalable, si U _____ est effectivement domicilié à Y _____. Dans son ultime écriture du 16 août 2017, la collectivité intimée affirme que « des doutes subsistent » à ce sujet et qu' « une instruction complémentaire sera menée à cet effet ».

2.2 Le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif des X _____ sans lui-même se référer à la notion d'« utilisation hybride illicite ». L'autorité précédente a en synthèse jugé que l'utilisation de l'habitation en cause n'était « pas compatible avec la notion de résidence principale voulue par le législateur à l'article 2 alinéa 2 LRS » au regard de « la présence occasionnelle des propriétaires du chalet conjuguée à

l'absence de domicile établi sans ambiguïté à cet endroit par U _____ ». De l'avis de l'exécutif cantonal, l'interdiction litigieuse ne choquait pas le sentiment de la justice dès lors que cette mesure résultait « du constat d'une utilisation non avérée en résidence principale [du] chalet ». Dans sa réponse céans, elle maintient sa position en soulignant que « le domicile de U _____ n'a pas été établi clairement dans ce chalet ».

3.1 Les recourants reprochent au Conseil d'Etat de s'être prononcé sur la question de la domiciliation de U _____ alors que la municipalité ne l'avait précisément pas tranchée et, qui plus est, sans avoir procédé « à toute autre investigation », arguant à cet égard d'une violation du droit d'être entendu. Dans le même temps, ils soutiennent que la problématique de domiciliation de leur neveu est une question préjudicielle devant être nécessairement résolue avant de pouvoir statuer sur le fond de l'affaire. Dans ce sens, ils ont requis le Tribunal de suspendre la procédure « tant et aussi longtemps que la commune de Y _____ ne s'est pas prononcée » à ce propos.

3.2 La décision communale du 17 mai 2016 s'appuie, en droit, sur les articles 17 et 18 LRS. Ces normes énoncent les mesures administratives à prendre par l'autorité compétente en cas d'utilisation illicite d'un logement soumis, comme celui d'espèce, à une restriction d'utilisation comme résidence principale (cf. art. 7 al. 1 let. a LRS).

3.2.1 L'article 17 LRS a été introduit eu égard au constat selon lequel le droit des constructions des cantons et des communes contient essentiellement des dispositions portant sur la construction et moins sur l'utilisation des constructions ou le contrôle de leur mode d'utilisation (cf. Message concernant la loi fédérale sur les résidences secondaires du 19 février 2014 in FF 2014 p. 2234). Cette disposition vise ainsi à définir « le contenu minimum des obligations incombant aux autorités cantonales et communales compétentes » afin de parvenir à un « standard minimum commun », tout en laissant les cantons et les communes « libres d'édicter des prescriptions d'application plus restrictives si nécessaires » (*ibidem*).

3.2.2 Aux termes de l'article 17 alinéa 1 LRS, si un logement soumis à une restriction d'utilisation au sens de l'article 7 alinéa 1 n'est pas utilisé conformément à la loi, l'autorité compétente impartit au propriétaire, sous la menace d'une exécution d'office et de la peine prévue à l'article 292 CP, un délai pour le rétablissement d'un état conforme au droit. Sur requête du propriétaire, elle peut accorder un délai supplémentaire lorsque cela se justifie. Si le propriétaire ne met pas fin à l'état contraire au droit dans le délai impartit, l'autorité compétente interdit l'utilisation du

logement et ordonne sa mise sous scellés (art. 17 al. 2 LRS). L'autorité compétente prend les mesures nécessaires au rétablissement d'un état conforme au droit. Elle peut en particulier mettre le logement en location en respectant la restriction d'utilisation au sens de l'article 7 alinéa 1 (art. 17 al. 3 LRS).

3.3 La mise en œuvre de l'article 17 LRS implique de l'autorité compétente qu'elle constate qu'un logement soumis à une restriction d'utilisation n'est pas utilisé conformément à sa destination, ce qui n'est souvent pas manifeste (cf. Beat Stalder in Stephan Wolf/Aron Pfammatter, Zweitwohnungsgesetz [ZWG] - unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung [ZVV] - ZWG/ZWV, n° 3 ad art. 17 LRS). S'il existe des indices suffisants d'une utilisation illicite, l'autorité est tenue d'établir les faits d'office ; elle dispose, à cet effet, des moyens d'investigations prévus par le droit cantonal en matière de police des constructions ou par le droit cantonal de procédure (ibidem).

3.3.1 La résidence secondaire est définie négativement par la LRS : il s'agit de « tout logement qui n'est ni une résidence principale ni un logement assimilé à une résidence principale » (art. 2 al. 4 LRS).

3.3.2 Selon l'article 2 alinéa 2 LRS, une résidence principale est un logement occupé par une personne au moins ayant comme commune d'établissement au sens de l'article 3 lettre b LHR (loi sur l'harmonisation de registres du 23 juin 2006 ; RS 431.02) la commune dans laquelle se trouve le logement. La commune d'établissement, au sens de l'article 3 lettre b LHR, est celle dans laquelle une personne réside, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels. Le message relatif au projet de LRS précise qu'une personne est réputée établie dans la commune où elle a déposé le document requis et que la notion de résidence principale proposée permet aux communes d'utiliser les données collectées en application de la LHR (attribution d'un logement du Registre fédéral des bâtiments et des logements au sens de l'article 6 let. c LHR à des personnes répertoriées dans le Registre des habitants) et d'alléger considérablement la tâche des communes dans le cadre de l'établissement et de l'inventaire des logements (FF 2012 p. 2220).

Le message du Conseil fédéral du 23 novembre 2005 concernant l'harmonisation des registres officiels de personnes relève expressément que l'article 3 lettre b LHR donne de l'établissement une définition qui s'appuie notamment sur la définition du domicile civil (cf. FF 2006 p. 469 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_413/2011 du 13 avril 2012 consid. 3.1). Contrairement au droit civil, où le principe de la nécessité d'un domicile postule

d'admettre un domicile fictif dans certaines circonstances (cf. art. 24 CC), la résidence dans une commune doit toutefois être effective pour fonder un établissement (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_478/2008 du 23 septembre 2008 consid. 3.3 à 3.6). Par ailleurs, la présomption de l'article 3 lettre b (2^e phrase) LHR liée au dépôt des papiers est étrangère à la notion de domicile civil (arrêt 2C_413/2011 précité consid. 3.1). Sous ces réserves, la notion d'établissement dans une commune au sens de l'article 3 lettre b (1^{ère} phrase) LHR est calquée sur la jurisprudence rendue à propos de l'article 23 alinéa 1 CC (arrêt 2C_413/2011 précité consid. 3.1).

3.4 Il suit de là que la question de savoir si l'on est en présence d'une résidence principale ou non, respectivement si un logement est utilisé conformément à son destination ou non, est à résoudre à la lumière de la jurisprudence en lien avec la notion de domicile de l'article 23 CC, qui sert de critère de délimitation (cf. Fabian Mösching in Stephan Wolf/Aron Pfammatter, *op. cit.*, n° 11 ad art. 2 LRS ; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, 4^e éd. 2017, n° 5 ad art. 71a ; F. Mösching, Öffentlichrechtliche Aspekte der schweizerische Zweitwohnungsinitiative in Stephan Wolf/Andreas Lienhard, Zweitwohnungsgesetzgebung - insbesondere praktische Umsetzungsfragen und Rechtsvergleich mit den Grundverkehrsbeschränkungen in Tirol, Berne 2014, p. 107 et 114 ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 2C_341/2016 du 3 octobre 2016 consid. 4.2).

3.5 Ainsi et contrairement à ce que maintient la commune de Y _____, la domiciliation ou non de U _____ au chalet R _____ - dont l'intéressé est locataire selon les contrats versés au dossier - s'avère décisive pour savoir si ce logement est une résidence principale ou non et, partant, s'il fait ou non l'objet d'une « utilisation illicite » au sens de l'article 17 LRS.

La collectivité publique intimée estime que cette problématique pourrait rester ouverte dans la mesure où il s'agirait, en fin de compte, de « savoir [ici] si une utilisation hybride du logement (résidence principale et secondaire) [...] est possible au sens de la LRS », ce qu'avait nié le CCR2. L'opinion non étayée du CCR2 - le dossier ne renferme aucune trace de l'analyse juridique ayant conduit cette entité à conclure à l'existence d'une « utilisation hybride illicite » - qu'a faite sienne la municipalité se heurte aux définitions légales de résidence principale (art. 2 al. 2 LRS) et de résidence secondaire (art. 2 al. 4 LRS) - cette dernière étant définie négativement par rapport à la première. Ces notions s'excluent en effet réciproquement. Ainsi, dans le cas particulier, si U _____ s'avère domicilié - au sens de 23 CC - dans le chalet des recourants, l'utilisation faite de ce logement sera conforme au droit. Dans la systé-

matique de la LRS, il n'est pas concevable de qualifier un seul et même logement tout à la fois de résidence principale et de résidence secondaire. Cela étant, si le séjour de tiers dans le logement d'une personne s'y prétendant établie peut, en certaines circonstances, rendre douteuse la domiciliation civile effective de cette dernière à l'endroit donné, l'on ne saurait pour autant exclure cette domiciliation par principe. De tels séjours n'apparaissent pour le reste pas contraires à l'esprit de l'article 75b de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101) ou de la LRS, qui visent à lutter contre les différents effets négatifs induits par des taux d'occupation très bas de logements de vacances (cf. Message relatif à l'initiative populaire fédérale «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» du 29 octobre 2008 in FF p. 7897 et 7899). Il convient encore théoriquement de réserver l'hypothèse - cependant non évoquée en l'occurrence par les autorités précédentes - d'un abus de droit, en rappelant que seul l'abus manifeste d'un droit doit être sanctionné et qu'il incombe à celui qui entend faire appliquer la norme prétendument éludée d'établir l'existence d'une fraude à la loi (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_874/2013 précité consid. 4.3).

3.6.1 La municipalité de Y _____ ne s'est, jusqu'ici - dans la logique de son raisonnement tablant sur une « utilisation hybride illicite » du logement concerné -, pas prononcée sur le point de savoir si U _____ est domicilié aux R _____. La validité de l'interdiction faite aux recourants et à leur famille de séjourner dans le chalet qu'ils louent à leur neveu dépend pourtant de la réponse à cette question. On rappellera à cet égard que, dans sa décision du 17 mai 2016, l'exécutif communal avait non seulement prononcé cette interdiction, mais simultanément décidé d'ouvrir « une instruction administrative séparée tendant à déterminer la domiciliation effective » de U _____. Le 16 août 2017, la commune de Y _____ a encore affirmé que « des doutes subsistent » à ce propos et qu' « une instruction complémentaire sera menée à cet effet ».

3.6.2 Le Conseil d'Etat a confirmé la décision communale sans lui-même recourir, expressément à tout le moins, à la notion d' « utilisation hybride illicite » du chalet, mais en invoquant « l'absence de domicile établi sans ambiguïté à cet endroit par U _____ » ou en retenant, en d'autres termes, que « le domicile de U _____ n'a pas été établi clairement dans ce chalet ». L'on ne saurait raisonnablement déduire de ces formulations que l'autorité précédente aurait vidé la question de la domiciliation de U _____ : si tel était le cas, elle aurait en quelque sorte « court-circuité » l'instruction qu'elle savait pourtant en cours au plan communal, conformément au

chiffre 3 du dispositif de la décision du 17 mai 2016 qu'elle a d'ailleurs validé en rejetant purement et simplement le recours administratif des X _____. Il s'impose bien plutôt de considérer que l'exécutif cantonal a, à l'instar de la municipalité, constaté une situation peu claire rendant incertaine la domiciliation du prénommé aux R _____. En pareille situation, elle ne pouvait dès lors, pour les motifs exposés plus haut, confirmer l'interdiction faite aux X _____ et à leur famille de séjourner dans leur chalet.

Si l'autorité de recours administratif entendait nier la domiciliation de U _____ à cet endroit, il lui aurait à tout le moins fallu s'enquérir du résultat des investigations communales correspondantes. La commune de Y _____ est en premier chef concernée par la question et se trouve, de fait, la mieux placée pour l'examiner et la trancher. Il convient par ailleurs d'observer que la non-domiciliation de U _____ aux R _____ impliquerait, en principe, de prendre des mesures affectant directement le prénommé et donc d'intégrer celui-ci à la procédure (cf. Beat Stalder *op.cit.* n° 5 ad art. 17 LRS). Pour le reste, pour parvenir au constat « d'absence de domicile établi sans ambiguïté » à cet endroit, le Conseil d'Etat, qui s'est limité à procéder à des échanges d'écritures sans autre investigation ni même faire mention de l'audition du 7 juin 2016 de U _____ devant la CAG, s'est exclusivement fondé sur l'absence de boîte aux lettres et de nom sur la sonnette « jusqu'à [l'] audition du 6 janvier 2016 par la police cantonale ». Le premier de ces indices ressortit à une situation que U _____, jeune homme âgé d'une vingtaine d'années, a justifiée au vu d'explications plausibles (gestion de son courrier par ses parents au regard de ses absences liées aux compétitions sportives). Quant au second, il se rapporte à un constat antérieur de plus d'une année à la décision attaquée et ne serait plus d'actualité aux dires des recourants (ch. 27 du mémoire), qui prétendent aussi que leur locataire disposerait dorénavant d'une boîte aux lettres. Ces deux seuls indices, contrebalancés par plusieurs autres (l'inscription du prénommé au contrôle des habitants de la commune de Y _____, les contrats de bail et les extraits bancaires relatifs aux versements du loyer convenu, les mérites sportifs communaux 2015 et 2016 décernés par la commune de Y _____ à « U _____, R _____ », ainsi que le fait que l'intéressé paierait ses impôts à Y _____ selon les affirmations des recourants [cf. ch. 30 du mémoire]), ne permettent pas au Tribunal de conclure à la non-domiciliation de U _____ dans le chalet des recourants. Il n'est en réalité pas possible d'en décider en l'état du dossier, insuffisamment instruit, comme l'autorité de première instance le reconnaît elle-même dans sa détermination du 16 août 2017. Cela étant, eu égard à sa mission de contrôle (art. 72 LPJA), il

n'appartient pas à l'autorité de dernière instance cantonale qu'est le Tribunal de remédier à cette carence.

4.1 En définitive, l'interdiction faite aux recourants de séjourner dans leur chalet a été décidée, respectivement confirmée, sans que la question de la domiciliation de leur locataire, U _____, décisive pour constater l'existence ou non d'une utilisation illicite au sens de l'article 17 LRS, n'ait été élucidée. La décision attaquée est à annuler de ce chef, de même que celle de la commune de Y _____. L'affaire doit être directement renvoyée à cette collectivité publique afin qu'elle mène à chef l'instruction qu'elle a ouverte depuis plus d'une année et demie, et que, le cas échéant, compte tenu du résultat de ses investigations, elle rende les décisions éventuellement nécessaires au rétablissement d'une situation conforme au droit, en application de l'article 17 LRS (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Dans cette perspective, l'on rappellera aux intéressés leur devoir de collaborer à l'établissement des faits (p. ex. Clémence Grisel, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, Zurich/Bâle/Genève 2008, n^{os} 57 et 283 ss). En particulier, U _____ devra démontrer sa volonté de s'installer durablement aux R _____. Les indications de domicile ou de trajet figurant sur son contrat d'apprentissage ou son éventuel abonnement de transports publics pourraient, par exemple et entre autres indices (cf. ég. ceux mentionnés par Philippe Meier/Estelle Luze, Droit des personnes, Articles 11-89a CC, Genève/Zurich/Bâle 2014, p. 188 ss), contribuer à déterminer si cette intention existe ou non.

4.2 Cette issue du litige équivaut à une admission partielle du recours. Celui-ci tendait non seulement à l'annulation pure et simple de la décision du Conseil d'Etat, mais également au constat selon lequel « aucune infraction à la LRS, plus particulièrement à la condition d'utilisation en résidence principale [du chalet en cause] ne peut être retenue à charge des propriétaires, X _____ ». Or, cette dernière conclusion - au demeurant irrecevable (cf. *supra* consid. 1) - ne pourrait être de toute façon accueillie matériellement pour les motifs exposés précédemment. L'arrêt rend sans objet la requête d'effet suspensif, qu'il convient ainsi de classer.

4.3 Dans ces conditions, il se justifie de faire supporter des frais réduits de moitié aux recourants, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 2 LPJA). Sur le vu du principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, ceux-ci seront arrêtés à 750 fr., débours inclus, pour l'instance de recours de droit administratif (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). Les frais liés à la

procédure de recours administratif (708 fr.) à charge des recourants seront ramenés à 354 fr. Le solde des frais est remis à la commune de Y _____ (art. 89 al. 4 LPJA). Cette collectivité publique versera aux recourants des dépens réduits pour les deux instances de recours ; compte tenu de l'activité déployée par Maître M _____, qui a consisté principalement, céans, en la rédaction d'un recours de 11 pages et deux déterminations de 4 pages, respectivement 1 page et demie, et, devant le Conseil d'Etat, en la rédaction d'un mémoire de 9 pages et d'une détermination d'environ 3 pages, cette indemnité sera fixée à 1800 fr., débours et TVA compris (art. 4 al. 3, 25, 27 et 39 LTar). Les dépens sont refusés à la commune de Y _____ (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75).

Prononce

1. Le recours est partiellement admis. En conséquence, la décision attaquée de même que celle du 17 mai 2016 sont annulées. L'affaire est renvoyée à la commune de Y _____ pour procéder conformément au considérant 4.1 de l'arrêt.
2. Les recourants supporteront, solidairement entre eux, des frais de justice de 750 fr. céans et de 354 fr. pour la procédure devant le Conseil d'Etat.
3. La commune de Y _____ versera aux recourants 1800 fr. de dépens pour les deux instances de recours, sans en avoir droit pour elle-même.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, avocat, pour les recourants, à la commune de Y _____, au Conseil d'Etat, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial, à Berne.

Sion, le 10 novembre 2017