

A1 14 11

A1 14 12

ARRÊT DU 9 MAI 2014

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges,

en la cause

Helvetia Nostra, recourante, représentée par Maître Pierre Chiffelle

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, **ADMINISTRATION COMMUNALE D'ORSIERES**, autre autorité et X_____, intimé

(construction de deux chalets ; décision de renvoi)

recours de droit administratif contre deux décisions du 27 novembre 2013

Faits

A. Le 13 juillet 2012, l'administration communale d'Orsières publia au Bulletin officiel le projet de X_____ qui sollicitait l'autorisation de construire un chalet avec forage géothermique sur la parcelle n° xxx1, folio xxx, sise au lieu-dit A_____. Le 10 août 2012, Helvetia Nostra s'opposa au projet, opposition rejetée par le conseil communal d'Orsières le 27 décembre 2012 en même temps qu'il délivrait, sous n° xxx3, le permis de construire. Le même jour, il délivra à X_____, dans les mêmes circonstances, le permis de bâtir un chalet sur le n° xxx2, parcelle contiguë à l'est (n° xxx4).

B. Le 24 janvier 2013, Helvetia Nostra recourut contre cette décision devant le Conseil d'Etat, qui, le 27 novembre 2013, admit le recours, annula la décision du 27 décembre 2012 et renvoya la cause à l'autorité communale pour nouvelle décision. Il considéra que le permis de construire accordé sur le n° xxx1 était en désaccord avec l'article 75b de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) qui interdit la construction de nouvelles résidences secondaires dans les communes ayant un taux dépassant le 20 % du parc des logements. Le Conseil d'Etat jugea que le permis de construire ne précisait pas si X_____, dont la détermination du 19 septembre 2013 n'était pas non plus suffisamment précise, destinait son projet de logement à une résidence secondaire ou à une résidence principale. Ce permis n'indiquait, d'une part, aucune obligation d'affectation et n'offrait, d'autre part, aucune garantie d'utilisation conforme à l'article 75b Cst. et à l'ORSec, raison pour laquelle il importait que la commune se prononce à nouveau sur la demande.

Le même jour, le Conseil d'Etat porta une décision identique sur un recours déposé par Helvetia Nostra le 24 janvier 2013 à propos du permis xxx4 qui la déboutait de son opposition au projet sur le n°xxx2.

C. Le 15 janvier 2014, Helvetia Nostra conclut céans, sous suite de frais et de dépens, à la réforme du chiffre 2 de la décision du 27 novembre 2013 en ce sens que « la décision du 27 décembre 2012 est définitivement annulée ». Elle demanda également l'octroi de l'effet suspensif. A l'appui de son recours, elle rappela brièvement qu'aucune autorisation de construire ne pouvait être délivrée pour une résidence secondaire dans une commune où le taux de 20 % de résidences secondaires était dépassé. Elle expliqua que seules pouvaient être autorisées des résidences principales ou des résidences affectées à l'hébergement touristique qualifié, pour lesquelles

une mention « résidence principale » devait être inscrite au Registre foncier, tandis que l'utilisation des logements projetés devait être réservée exclusivement et de manière durable à des personnes domiciliées dans la commune ou pour des besoins d'activité lucrative ou de formation. A ce sujet, la recourante affirma que cette utilisation exclusive et effective devait être démontrée lors de la demande du permis de construire : en l'espèce, X_____ n'avait pas, selon elle, démontré qu'il voulait utiliser sa construction comme résidence principale, admettant que, dans un premier temps, le n° xxx1 servirait à de la résidence secondaire ; c'était ainsi à tort que le Conseil d'Etat avait renvoyé la cause pour nouvelle décision alors qu'il convenait d'annuler définitivement ce permis, sous réserve de réintroduction d'une procédure complète.

Un recours identique du 15 janvier 2014 demande la même réforme des décisions relatives à la parcelle n° xxx2.

Le 29 janvier 2014, le Conseil d'Etat transmet le dossier complet des causes et, renonçant à émettre des observations, conclut au rejet des recours sous suite de frais. Le 6 février 2014, la commune d'Orsières précisa qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'informations pour pouvoir rendre une nouvelle décision sur le projet de X_____ sur le n° xxx1.

E. Le 13 mars 2014, X_____ conclut, sous suite de frais et de dépens, au rejet des recours d'Helvetia Nostra et au maintien des autorisations de construire délivrées le 27 décembre 2012. Se déclarant très attaché à la région de B_____ et aux parcelles détenues par sa famille depuis quatre générations, X_____ précisa qu'il désirait promouvoir cet endroit en offrant des logements destinés à la location annuelle, dans une série de chalets idéalement placés le long de la piste de ski, non pas en créant des « lits froids » ou en faisant des opérations spéculatives. D'autre part, il précisa que son projet ne visait que la création de « lits chauds », au sens de la future loi fédérale sur les résidences secondaires, en particulier de son article 7 (FF n° 10, 2014 p. 2209, spéc. p. 2226), ses plans prévoyant d'ailleurs déjà les séparations entre diverses unités d'appartements. Enfin, il s'engagea à n'occuper que durant trois semaines un des appartements, répondant aux réquisits du projet de loi adopté par le Conseil fédéral le 19 février 2014.

Le 17 mars 2014, Helvetia Nostra fit remarquer que X_____ se référait à un projet législatif dont on ignorait sous quelle forme il serait adopté et alléguait que les projets de chalets ne correspondaient pas aux réquisits de l'ordonnance du 21 août 2012 sur les résidences secondaires (ORSec ; RS 702). Le 4 avril 2014, elle ajouta que si

X_____ voulait toujours construire, il devait déposer une nouvelle demande qui préciserait clairement les affectations de ses constructions, ce qui n'était pas indifférent pour le voisinage, et qu'il était impossible de déterminer si la construction de résidences destinées à la location était possible à l'endroit choisi, le canton du Valais n'étant pas pourvu d'un plan directeur qui désigne les territoires dans lesquels des logements affectés à l'hébergement touristique sont admissibles. Elle a ainsi maintenu ses conclusions.

Considérant en droit

1.1 Les deux recours visent des décisions identiques concernant des permis de construire autorisant deux chalets et délivrés au même propriétaire. Ces recours prennent des conclusions identiques avec une motivation semblable : il convient donc de donner suite à la demande de jonction du 20 janvier 2014 et de ne porter qu'un seul arrêt sur les deux causes (art. 11b al. 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

1.2 X_____ n'a pas lui-même interjeté de recours contre les décisions d'annulation du Conseil d'Etat du 27 novembre 2013. La procédure administrative ne connaissant pas le recours joint (cf. P. Moor/E. Poltier Droit administratif, vol. II n°5.8.1.6), il est irrecevable de demander le maintien des permis communaux, ce qu'il a fait sous point 2 des conclusions de sa réponse du 13 mars 2014, où il devait se limiter à discuter les conclusions prises par Helvetia Nostra et ne pouvait étendre l'objet du litige, tel que circonscrit par le mémoire de recours de ladite organisation.

2.1 Helvetia Nostra ne s'exprime pas sur l'intérêt qu'elle pourrait avoir à contester les décisions du Conseil d'Etat qui admettent les recours administratifs qu'elle lui avait adressés, annulent les décisions communales du 27 décembre 2012 et renvoient les causes pour nouvelles décisions du conseil communal ; la recourante ne s'explique pas mieux sur son intérêt à demander que la phase de renvoi pour nouveau prononcé soit biffée du point 2 des dispositifs de ces deux décisions.

2.2 Examinant d'office la qualité pour recourir, comme le veut l'article 44 al. 3 LPJA, le Tribunal rappelle que l'organisation en cause dispose en principe de la qualité pour intervenir à l'encontre d'autorisations de construire délivrées dans des communes soumises au plafonnement des résidences secondaires à 20 % (ATF 139 II 271, cons. 11),

ce qui est le cas de la commune d'Orsières (n° 6034 de l'annexe ORSec). Pour le reste, sont applicables les dispositions cantonales de procédure (Moor/Poltier, op. cit. ch. 5.7.3.3 let. c p. 776). Parmi celles que pose la LPJA figure l'exigence de l'intérêt digne de protection que doit posséder celui qui demande l'annulation ou la modification de la décision qui l'atteint (art. 44 al. 1 let. a LPJA), intérêt qui, selon la jurisprudence, doit être actuel, c'est-à-dire qu'il doit subsister de l'introduction à la fin de l'instance, faute de quoi le gain du procès ne procurerait aucun avantage concret à cette partie qui doit alors s'attendre à un arrêt de non-entrée en matière, les juridictions de recours n'ayant pas à se prononcer sur le fond d'un procès n'ayant plus qu'un enjeu théorique. Cette exigence est toutefois abandonnée lorsqu'elle risque d'empêcher l'autorité de résoudre un problème susceptible d'être soulevé à nouveau dans des circonstances identiques ou similaires à celles où il s'est présenté (cf. ACDP A1 08 154 du 5 mars 2009 cons. C ; A1 08 183 du 20 février 2009 cons. 1 ; A1 07 43 du 1^{er} juin 2007 consid. 2 ; RVJ 2005 p. 30 consid. 1b ; B. Bovay, Procédure administrative, p. 351). La jurisprudence et la doctrine ont déduit de l'article 89 alinéa 1 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF ; RS 173.110) un régime identique s'agissant de l'exigence d'un intérêt actuel à recourir devant le Tribunal fédéral (cf. p. ex. ATF 137 II 40 cons. 2.1 p. 41 et les réf. ; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren des Bundes*, n° 946 ; Moor/Poltier, op. cit. n° 5.7.2.3 et les réf. ; T. Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, n° 1367). L'intérêt actuel à un prononcé sur recours fait notamment défaut lorsque le recourant a obtenu tous les effets de la décision qu'il conteste (ACDP A1 13 234 du 14 juin 2013 cons. 3.3) ou si la décision attaquée est rapportée.

2.3 En l'espèce, Helvetia Nostra a obtenu, dans les deux procédures, ce qu'elle souhaitait dans ses deux recours administratifs du 24 janvier 2013, à savoir l'annulation par le Conseil d'Etat des décisions d'autorisation de construire délivrées à X_____ par la commune d'Orsières le 27 décembre 2012. Avec ce prononcé, la recourante a obtenu ce qu'elle désirait, en points 1 et 8a de ses recours, soit d'éviter toute nouvelle résidence secondaire sur une commune où la proportion constitutionnelle de ce type de logement est dépassée, le risque demeurant avec les permis délivrés avant l'entrée en vigueur de l'ORSec au 1^{er} janvier 2013 puisqu'aucun texte n'imposait antérieurement à cette date d'indication sur l'affectation des objets approuvés. L'annulation requise a donc été obtenue au point 2 du dispositif et, en principe, dès réception de ces décisions du 27 novembre 2013, les demandes de l'organisation recourante ne présentaient plus d'intérêt.

2. 4 Le renvoi à l'autorité communale dont a fait usage le Conseil d'Etat correspond, du reste, à ce qu'a indiqué la pratique postérieure aux arrêts rendus le 23 mai 2013 (cf., p. ex., arrêt 1C_152/2013 du 28 octobre 2013 cons.3) dans les cas où les déclarations d'un requérant en cours de procédure n'avaient pu être examinées par l'autorité chargée de vérifier la conformité de l'autorisation de construire avec l'article 75b Cst. féd. La recourante ne saurait donc en principe se plaindre de cette pratique qui vise à une application régulière des dispositions sur les résidences secondaires, situation à laquelle aboutiront, dans un deuxième temps, les décisions à prendre en exécution des prononcés de renvoi attaqués. Au surplus, ces renvois ne portent en eux-mêmes aucune atteinte aux droits de la recourante dans la mesure où ils laissent toute liberté à l'autorité communale de requérir les éléments dont elle a besoin pour apprécier les requêtes de permis de bâtir, et de porter des décisions, positives ou négatives, en fonction des éléments que le requérant aura mis à sa disposition conformément au droit en vigueur lorsqu'il le fera.

Dans ce contexte, les déclarations de X_____ des 19 septembre 2013 devant le Conseil d'Etat, voire celles du 13 mars 2014 cénans, ne sont pas déterminantes puisque l'objet des causes traitées dans les prononcés attaqués n'a pas été apprécié par l'autorité communale et que ce n'est qu'après que le propriétaire aura communiqué ses choix et compléments que des décisions affectant les droits et obligations des parties à la procédure d'autorisation de construire existeront et seront susceptibles d'une discussion présentant un intérêt pour l'un ou l'autre des intervenants au vu de l'une ou l'autre des dispositions prétendument méconnues. Toutes les critiques de la recourante tombent à faux à l'heure actuelle, du moment qu'il n'existe en réalité ici plus aucun permis communal pour résidence secondaire, ce que nie à tort l'écriture du 17 mars 2014 d'Helvetia Nostra Aucune autorisation pour résidence principale n'a non plus été délivrée, ce qui rend bien évidemment impossible la discussion de sa légalité. De surcroît, les perspectives de logements affectés à de l'hébergement touristique au sens évoqué le 4 avril 2014 ne se conçoivent pas en l'état d'un droit pour l'heure embryonnaire, sans que X_____ ait encore élaboré entièrement un quelconque projet concret.

2. 5 L'irrecevabilité qui découle du défaut d'intérêt actuel au recours tient aussi à la nature incidente de la décision de renvoi qui précède la décision finale qui seule peut en principe faire l'objet d'un recours dans le système de l'article 41 LPJA. Sous cet angle, une décision de ce type n'est susceptible de recours séparé que si elle peut causer un préjudice irréparable (art. 44 al. 2 LPJA). Tel n'est certainement pas le cas

des prononcés de renvoi qui préservent tous les droits des parties à la procédure de construction, dont celui de défendre leur point de vue dans les procédures à mener à la suite des renvois, et leur droit de recourir contre les décisions terminant cette procédure.

3.1 Attendu ce qui précède, les recours sont déclarés irrecevables (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

3.2 Cette issue rend en toutes hypothèses les demandes d'effet suspensif sans objet, cet effet résultant de l'article 51 al. 1 LPJA et n'ayant d'ailleurs pas été retiré par anticipation (art. 51 al. 2 LPJA) dans les prononcés du 27 novembre 2013.

3.3 Vu l'issue du litige, les frais des causes sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA), mais qui versera 50 fr. à l'intimé pour les débours de son écriture du 13 mars 2014 (art. 4 al. 2 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).

3.4 Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1'200 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Prononce

1. Les causes A1 14 11 et A1 14 12 sont jointes et les recours déclarés irrecevables.
2. Les requêtes d'octroi de l'effet suspensif sont classées.
3. Les frais, par 1 200 fr., sont à la charge d'Helvetia Nostra à qui les dépens sont refusés.
4. Helvetia Nostra versera 50 fr. à X_____ pour ses débours.
5. Le présent arrêt est communiqué à Me Pierre Chiffelle, pour la recourante, à X_____, à la commune d'Orsières, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 9 mai 2014