

BGer 1C 386/2014 vom 13. November 2014

Bundesgericht, 2014-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_386_2014

FR: TF 1C 386/2014 du 13 novembre 2014

IT: TF 1C 386/2014 del 13 novembre 2014

Regeste

autorisations de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

La commune de Randogne et l'intimé contestent la recevabilité du recours, considérant que le recourant ne serait pas touché plus que quiconque sous l'angle des griefs qu'il soulève.

E. 1.1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Dirigé contre des décisions rendues dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF.

E. 1.2

La qualité pour former un recours en matière de droit public est régie par l'art. 89 LTF. A teneur de l'alinéa premier de cette disposition, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Pour satisfaire à ces exigences, le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir (ATF 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285 et les arrêts cités). Le recourant doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée, de manière à exclure l'action populaire (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33). Par ailleurs, le propriétaire voisin ne peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à invoquer des dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers que si elles peuvent avoir une influence sur sa situation de fait ou de droit (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33; 133 II 249 consid. 1.3.2 p. 253; arrêt 1C_64/2007 du 2 juillet 2007 consid. 2 et les références); il faut que l'application de la norme litigieuse puisse procurer à la partie recourante un intérêt pratique (ATF 139 II 499 consid. 2.2 p. 504; 137 II 30 consid. 2.2.3-2.3 p. 33-34). En l'occurrence, le complexe projeté n'est séparé de l'immeuble du recourant que par la route de la Tour. Les parcelles n° 767 et 1'125 accueillent actuellement un parcours de golf, de sorte que la construction de six immeubles d'habitation - visibles depuis la propriété du recourant - modifiera l'aspect général de la zone. A cela s'ajoute que la création de 25 appartements et d'une maison individuelle impliquera une augmentation du trafic sur la route de la Tour. Les griefs invoqués par le

recourant sont susceptibles d'influer sur sa situation; ils pourraient conduire à l'annulation des autorisations de construire ou à des modifications extérieurement visibles du projet (cf. ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33; 133 II 249 consid. 1.3.1 et 1.3.2 p. 248 s.). Ayant également pris part aux procédures de recours devant le Tribunal cantonal, le recourant a la qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

E. 1.3

Interjeté dans les délais et les formes prescrites, le recours dirigé contre l'arrêt du 16 juin 2014 est recevable. Est également ouverte la voie du recours en matière de droit public contre l'arrêt incident du Tribunal cantonal du 17 novembre 2011, en vertu de l' art. 93 al. 3 LTF (cf. ATF 134 II 124 consid. 1.3 p. 127; arrêts 1C_553/2013 du 3 juin 2013 consid. 2.4 et 1C_201/2011 du 16 juin 2011 consid. 2.6).

E. 2

Dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant soutient que son droit d'être entendu aurait été violé par le refus d'ordonner la production de documents relatifs à la répartition du contingent de résidences secondaires pour l'exercice 2012. Il reproche également à la cour cantonale de s'être livrée à une appréciation arbitraire des preuves en retenant que les contingents des années 2009 à 2011 étaient suffisants pour autoriser le projet litigieux.

E. 2.1

Le droit d'être entendu garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment celui de faire administrer les preuves, pour autant qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (cf. ATF 139 II 489 consid. 3.3 p. 496). L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle elle a ainsi procédé est entachée d'arbitraire (ATF 136 I 229 consid. 5.3 p. 236; 131 I 153 consid. 3 p. 157 et les arrêts cités). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il y a arbitraire lorsque l'autorité n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, si elle ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision ou lorsqu'elle tire des constatations insoutenables des éléments recueillis (ATF 136 III 552 consid. 4.2 p. 560).

E. 2.2

La cour cantonale a retenu que l'attribution du contingent alloué au projet litigieux avait été modifiée en cours de procédure par la commune. Cette dernière a produit un nouveau tableau de répartition des surfaces à disposition, sans qu'aucune d'elles ne soit issue du contingent de l'année 2012. Reprenant en cela le raisonnement du Conseil d'Etat, le Tribunal cantonal a considéré que l'offre de preuve du recourant, dans la mesure où elle ne portait que sur l'exercice 2012, n'était plus pertinente. Il a par ailleurs indiqué qu'il n'avait pas de raison de douter de la régularité de ce tableau, dont l'exactitude a été confirmée par la commune. Il a rappelé que le RQC consacrait une importante marge de manoeuvre en faveur de l'autorité tant dans la réorganisation des contingents non utilisés et libérés (cf. art. 18 al. 1 RQC) que dans la répartition du contingent annuel aux différentes catégories de résidences secondaires (cf. art. 10 al. 4 RQC), ce qui expliquait l'évolution du contingent dévolu au projet litigieux au fil du temps.

E. 2.3

Contrairement à ce qu'affirme le recourant, le Tribunal cantonal n'a pas refusé d'administrer son offre de preuve au motif qu'il n'aurait pas apporté d'élément concret mettant en doute la nouvelle répartition, mais il a jugé que des informations complémentaires sur le contingent de l'année 2012 n'étaient pas de nature à la remettre en cause. En effet, cette répartition se fonde sur les contingents des années 2009 à 2011. Le recourant n'explique pas en quoi les informations relatives à l'année 2012 permettraient de démontrer - comme il l'affirme - que le dernier tableau déposé par la commune comporterait des irrégularités. C'est dès lors sans arbitraire que le Tribunal cantonal a écarté la preuve offerte par le recourant. Sous-entendre que le dernier tableau aurait été établi pour les besoins de la cause, puisque déposé après cette réquisition de preuve, ne suffit pas à démontrer que la cour cantonale aurait versé dans l'arbitraire en jugeant qu'une nouvelle répartition était possible au regard de la marge d'action accordée par le RQC à l'autorité communale dans ce domaine (cf. art. 10 et 18 RQC). Par ailleurs, on ne saurait suivre le recourant lorsqu'il affirme qu'il aurait échappé aux juges cantonaux que les contingents des années 2009 à 2011 étaient insuffisants à autoriser le projet litigieux. En effet, la commune a alloué, de 2009 à 2011, un contingent annuel de 732 m² aux grands projets immobiliers. L'entier de ces trois contingents a alors été attribué au projet litigieux, soit un total de 2'196 m². Or, dans la mesure où ledit projet nécessite un contingent total de 2'418 m², la commune a, en son temps, extrait 222 m² du contingent 2012 en sa faveur. Contrairement à ce qu'en déduit le recourant, les 732 m² ne constituent pas un plafond réglementaire, mais le résultat d'une répartition du contingent opérée à un moment donné. En effet, l'art. 10 al. 1 et 2 RQC permet l'octroi, pour les grands projets, d'un contingent annuel maximal de 1'219 m². Dans ces circonstances, la commune pouvait en définitive octroyer au projet litigieux une surface de 1'219 m² issue du contingent de 2009, de 1'219 m² de celui de 2010 et de 20 m² du contingent annuel de 2011. Il est ainsi erroné d'affirmer que la somme des contingents 2009 à 2011 serait insuffisante à couvrir les besoins du projet litigieux. Faute d'élément concret appuyant les critiques du recourant et au regard du caractère évolutif du contingent disponible, le Tribunal cantonal pouvait, sans verser dans l'arbitraire, confirmer la régularité de la dernière répartition opérée par la commune. Mal fondé, ce grief doit être rejeté.

E. 3

Dans un grief dirigé contre l'arrêt incident du 17 novembre 2011, rendu dans la même cause et contre lequel la voie du recours fédéral n'était pas ouverte (cf. art. 93 al. 3 LTF), le recourant critique la distance de la route d'accès extérieure à la lisière de la forêt. A son avis, une distance inférieure à 10 m compromettrait sa conservation. De plus, le Tribunal cantonal aurait dû retenir que cette route serait utilisée par les résidents et locataires des différents immeubles, augmentant d'autant son impact sur la forêt.

E. 3.1

En vertu de l'art. 17 de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo; RS 921.0), les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt; cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (al. 2). Dans le canton du Valais, l'art. 23 de la loi cantonale du 8 février 1996 sur les constructions (LC; RS/VS 705.1) prévoit que la distance entre les constructions et installations et la lisière des forêts est de 10 m. Des

dérogations peuvent être octroyées par l'autorité compétente lorsque des circonstances exceptionnelles ou des motifs importants le justifient et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant des voisins ne s'en trouve lésé (art. 30 al. 1 LC). Le but de l'art. 17 LFo est de protéger la forêt des atteintes naturelles ou humaines. La distance par rapport à la forêt doit également permettre d'y avoir accès et de la gérer de façon appropriée, de la protéger contre les incendies et de préserver les lisières qui ont une grande valeur écologique. Cette distance minimale permet aussi de protéger les constructions et installations contre les dangers pouvant venir de la forêt. Selon le Message du 29 juin 1988 concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (FF 1988 III 157, p. 183), cette distance ne devrait en principe pas être inférieure à 15 m, quelle que soit l'exposition et la hauteur prévisible du peuplement. Par ailleurs, le seul risque d'une atteinte sérieuse et vraisemblable à l'une des fonctions protectrices de la forêt suffit à justifier la non-conformité d'une construction au regard des critères posés par l'article 17 LFo; une mise en danger concrète et actuelle n'est pas exigée. La détermination de la distance à la forêt, tenant compte de tous les critères précités, dépend étroitement des circonstances concrètes du cas particulier (cf. arrêt 1C_621/2012 du 14 janvier 2014 consid. 8.1 in DEP 2014 251, p. 262; arrêt 1C_119/2008 du 21 novembre 2008 consid. 2.4 non publié in ATF 135 II 30, mais publié in DEP 2009 138, p. 146 s.). Enfin, le principe selon lequel la forêt ne doit subir aucune atteinte du fait des constructions établies à proximité est une règle de droit fédéral directement applicable. On doit donc admettre que, lorsque sont invoquées des atteintes à la forêt consécutives au caractère inapproprié de la distance entre celle-ci et les bâtiments projetés, c'est le droit fédéral déduit de l'art. 17 LFo qui est décisif (cf. arrêt 1C_621/2012 du 14 janvier 2014 consid. 2.2.2 in DEP 2014 251, p. 255) et le droit cantonal doit être interprété conformément au droit supérieur.

E. 3.2

Le Tribunal cantonal a considéré que la route d'accès litigieuse ne devrait guère être utilisée par les propriétaires et les locataires des différents immeubles compte tenu de l'existence des places de stationnement souterraines. Le recourant affirme, pour sa part, qu'il serait inconcevable de consentir à l'aménagement d'une route d'une longueur de 200 m pour les seuls visiteurs de l'immeuble. Il soutient qu'elle serait plus facilement accessible que la rampe conduisant aux places souterraines et en déduit qu'elle sera inévitablement empruntée par les résidents. Ce faisant, le recourant se fonde sur de simples conjectures et substitue sa propre appréciation de la situation à celle de l'instance cantonale. Sa critique, de nature appellatoire, ne démontre pas que cette appréciation serait empreinte d'arbitraire (cf. art. 105 al. 2 LTF ; ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314), de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'en écarter. Cela étant, la question de savoir si l'existence de cette route et l'utilisation qui en sera faite représentent un danger pour la forêt doit s'examiner à l'aune des critères fixés par l'art. 17 al. 1 LFo .

E. 3.3

On comprend de l'argumentation du recourant qu'il estime que l'accès litigieux, dès lors qu'il déroge à la distance posée par l'art. 23 LC, porterait atteinte à la forêt. Il soutient que cette dérogation ne permettrait pas de garantir les buts de protection définis par la LFo (cf. art. 1 LFo). Le recourant présente ainsi un grief de violation du droit forestier fédéral.

E. 3.3.1

Le droit fédéral n'exige pas, pour les réductions de la distance à la forêt, que l'implantation soit imposée par la destination de la construction ou de l'installation ne respectant pas la distance légale. Ce qui est déterminant, c'est de savoir si la construction compromet la conservation, le traitement ou l'exploitation de la forêt (arrêt 1A.214/2005 du 23 juin 2006 consid. 9, cf. A. Keel, W. Zimmermann, Jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la législation sur les forêts 2000-2008, in DEP 2009 289, p. 333). La jurisprudence considère qu'une route de desserte dérogeant à la distance par rapport à la lisière et sise à 3 m des arbres peut être admise au motif, notamment, qu'il s'agit d'un ouvrage dont l'influence sur la forêt est beaucoup plus faible que celle d'un bâtiment (arrêt 1A.293/2000 consid. 2e et f in ZBL 2002 485, p. 489 s., cf. A. Keel, W. Zimmermann, op. cit., p. 334). Par ailleurs, contrairement à la route, une telle construction en hauteur est susceptible de restreindre l'accès à la forêt, en cas d'incendie notamment (à ce propos: arrêt 1C_621/2012 du 14 janvier 2014 consid. 8.2 in DEP 2014 251, p. 263).

E. 3.3.2

Le Service des forêts et du paysage (SFP) a préavisé favorablement le projet sans mettre en évidence de contrariété à la législation forestière. L'OCF a également émis un préavis positif indiquant notamment que le projet était conforme à la LC sous l'angle des distances à la forêt. Quant au Tribunal cantonal, sans que cela ne soit critiquable, il considère, au vu de l'ensemble du projet, que l'accès litigieux ne sera que peu utilisé par les résidents des différents immeubles. Il en déduit que celui-ci n'entraînera aucun danger d'incendie et qu'il ne compromettra ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation de la forêt au sens de l'art. 17 LFo, bien que situé à une distance inférieure à 10 m de celle-ci. L'existence d'un risque d'atteinte sérieuse et vraisemblable aux fonctions de la forêt ne ressortant pas du dossier, il n'y a pas lieu de s'écarter des préavis émis par les services cantonaux compétents et de l'appréciation du Tribunal cantonal.

E. 3.4

Au surplus, le recourant reproche au Tribunal cantonal de s'être à tort fondé sur la directive administrative cantonale concernant les distances de construction par rapport à la forêt du 13 avril 1995 (ci-après: la directive) pour admettre une dérogation aux 10 m fixés par l'art. 23 LC. Dès lors que l'adoption de cette disposition est postérieure à la directive, cette dernière ne devrait pas s'appliquer. Le recourant perd toutefois de vue qu'il ne s'agit que d'une ordonnance interprétative, soit une simple directive guidant l'activité des autorités (à ce propos: P. MOOR, A. FLÜCKIGER, V. MARTENET, Droit administratif, vol. I, Berne 2012, p. 423) et que la base légale sur laquelle s'est fondée la cour cantonale est l'art. 30 LC. L'argument du recourant tombe dès lors à faux. Par ailleurs, cette dernière disposition exige, pour qu'une dérogation soit octroyée, la réalisation de circonstances exceptionnelles ou l'existence de motifs importants. Cela étant, le recourant ne prétend pas que le Tribunal cantonal l'aurait appliquée de façon arbitraire de sorte qu'il n'incombe pas à la Cour de céans de se saisir de cette question (cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287). Sur le vu de ce qui précède, le grief de violation de la législation forestière doit être rejeté.

E. 4

Le recourant se plaint d'une violation des art. 17 al. 1 LC et 26.7 RIC, dispositions relatives à la protection du paysage et des sites. Il estime que le projet, composé de cinq chalets absolument identiques quant à leur volumétrie et à leur aspect extérieur, violerait la "clause

d'esthétique". Il prétend de surcroît que la commune n'aurait pas démontré que d'autres projets concrets composés de bâtiments similaires existaient sur son territoire. Par ailleurs, il soutient que le Tribunal cantonal lui aurait à tort imposé de démontrer que son immeuble subissait une moins-value du fait de cette violation.

E. 4.1

L'art. 17 al. 1 LC prévoit que les constructions et installations doivent respecter l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent notamment du point de vue du volume, de l'emplacement, de la forme, des matériaux et de leur couleur. Quant à l'art. 26.7 in fine RIC, il dispose que tout en ayant une grande unité architecturale dans son aspect général, le lotissement ne devra pas contenir des constructions dont la répétition serait trop marquée et évidente. Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 138 I 305 consid. 4.3 p. 318; 137 I 1 consid. 2.4 p. 5), ce qu'il revient au recourant de démontrer conformément aux exigences de motivation déduites de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 400). Le Tribunal fédéral fait par ailleurs preuve de retenue dans l'appréciation des circonstances locales, notamment lorsqu'il s'agit d'examiner l'application de clauses d'esthétique. Dans ces domaines, les autorités locales disposent donc d'un large pouvoir d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 129 I 337 consid. 4.1 p. 344 et les références). L'application de la clause d'esthétique doit toutefois reposer sur des critères objectifs et systématiques (ATF 114 Ia 343 consid. 4b p. 345; cf. P. Zen Ruffinen, C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 390 s.)

E. 4.2

En soutenant que l'art. 26.7 in fine RIC interdit tout projet composé de constructions similaires, le recourant méconnaît la marge d'appréciation laissée aux autorités communales par cette disposition. En effet, on ne saurait déduire de ce texte une interdiction catégorique de constructions identiques. Ces dernières demeurent possibles pour autant qu'elles ne présentent pas une répétition trop marquée et évidente. Le Tribunal cantonal a retenu que le terrain naturel du site n'est pas plat, si bien que les bâtiments projetés auront des cotes différentes. De plus, ils ne seront pas alignés, allégeant ainsi l'impression de monotonie. Enfin, le bâtiment F est plus petit et orienté différemment des autres. La commune a par ailleurs indiqué, en citant nommément deux exemples de promotions sises au lieu-dit Vermala, que, contrairement à ce qu'affirmait le recourant, le projet litigieux n'y était pas le seul composé de plusieurs bâtiments identiques. Le recourant ne prétend de surcroît pas que le site revêtirait des caractéristiques paysagères particulières qu'il conviendrait de protéger. C'est ainsi, dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation, en se fondant sur des motifs objectifs, que la cour cantonale a jugé, sans que cela ne soit arbitraire, que le projet ne contrevenait pas à la clause d'esthétique. Pour ce motif déjà le grief doit être rejeté. Il devient ainsi superflu d'examiner si c'est à bon droit que le Tribunal cantonal a estimé qu'il incombait au recourant de démontrer la moins-value occasionnée à son immeuble par la prétendue violation de la clause d'esthétique.

E. 5

Dans un ultime moyen, le recourant soutient que les compléments et adaptations apportés au projet, en cours de procédure, après le 11 mars 2012, constitueraient des modifications importantes et que c'est dès lors à tort que le Tribunal cantonal n'aurait pas fait application de l' art. 75b Cst.

E. 5.1

Dans ses arrêts de principe rendus le 22 mai 2013 en matière d'autorisation de construire une résidence secondaire, le Tribunal fédéral a admis l'applicabilité directe des art. 75b et 197 ch. 9 Cst. aux permis de construire délivrés après le 11 mars 2012 (ATF 139 II 243 consid. 9 et 10 p. 249 ss). Le nouveau droit est également applicable aux projets autorisés avant le 11 mars 2012, mais qui ont, après cette date, subi d'importantes modifications à l'occasion d'une procédure de recours. Il est toutefois fait exception à ces principes dans des circonstances particulières concernant la protection de la bonne foi, le refus ou le retard à statuer (ATF 139 II 263 consid. 8.2).

E. 5.2

Les autorisations de construire ont été délivrées les 22 et 25 janvier 2010, soit plus de deux ans avant l'adoption de la disposition constitutionnelle. Le Tribunal cantonal a, le 17 novembre 2011, renvoyé le dossier à la commune pour qu'une décision complémentaire soit rendue, sans toutefois annuler lesdites autorisations. Avec la cour cantonale on doit retenir que les modifications portant sur l'une des façades, rendue incombustible, et sur la réduction des balcons laissent les caractéristiques principales du projet inchangées. S'agissant de la ventilation mécanique du sous-sol, le recourant soutient qu'elle aurait dû faire l'objet d'une mise à l'enquête et que, pour ce motif, le Tribunal cantonal ne pouvait la qualifier de modification de moindre importance. La question de la nécessité d'une mise à l'enquête complémentaire peut demeurer indécise. En effet, on ne saurait déduire de cette seule exigence que les adaptations apportées en cours de procédure modifient nécessairement le projet de manière importante. Il convient également d'examiner si, d'un point de vue matériel, le projet, dans son ensemble, conserve ses caractéristiques initiales. En l'espèce, d'après les plans au dossier, la ventilation nécessitera, au niveau des aménagements extérieurs, la pose, sur chacun des immeubles, d'une cheminée supplémentaire (dépassant de 50 cm le point culminant de la charpente) et d'une retombée incombustible de 30 cm devant l'entrée des garages. Ces modifications, à l'instar de celles mentionnées précédemment, ne portant ni sur l'affectation du projet, ni sur son implantation, ni sur son volume ou son aspect général, c'est à bon droit que la cour cantonale n'a pas fait application de l' art. 75b Cst. Mal fondé, ce grief doit être rejeté.

E. 6

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté. Conformément aux art. 66 al. 1 et 68 al. 2 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe, de même que l'indemnité de dépens allouée à l'intimé, assisté d'un avocat. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la commune (art. 68 al. 3 LTF).