

BGer 1C_877/2013 vom 31. Juli 2014

Bundesgericht, 2014-07-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_877_2013

FR: TF 1C_877/2013 du 31 juillet 2014

IT: TF 1C_877/2013 del 31 luglio 2014

Erwägungen

E. 1.1

Dirigé contre un arrêt rendu dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss LTF, auxquels renvoie l'art. 34 al. 1 LAT (RS 700; cf. ATF 133 II 353 consid. 2 p. 356, 249 consid. 1.2 p. 251). Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée.

E. 1.2

L'art. 12 al. 1 let. b et al. 2 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) confère la qualité pour recourir contre les décisions des autorités fédérales ou cantonales aux organisations actives au niveau national qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par leurs statuts. Pro Natura est reconnue comme une association d'importance nationale qui se voue à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (cf. ch. 6 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage [ODO; RS 814.076]). A ce titre, elle a en principe qualité pour agir par la voie du recours en matière de droit public, en tant qu'elle allègue que la décision litigieuse est susceptible de porter atteinte aux intérêts de la nature et du paysage.

L'habilitation prévue par l'art. 12 al. 1 LPN - inclus dans le chapitre premier de cette loi, intitulé "Protection de la nature et du paysage lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération" - concerne toutefois exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN (ATF 138 II 281 consid. 4.4 p. 287; 121 II 190 consid. 2c p. 196; 120 Ib 27 consid. 2c). Le simple fait d'affirmer que le projet litigieux concerne une tâche fédérale ne suffit pas. Encore faut-il que les organisations allèguent, avec une certaine vraisemblance, qu'il touche effectivement à l'application du droit matériel de la Confédération. Lorsque l'allégué n'apparaît pas d'emblée entièrement dépourvu de fondement ou que la question soulève une controverse entre les parties, l'autorité saisie ne peut écarter la prétention comme étant manifestement dénuée de sens; elle doit trancher la question préalable en ordonnant au besoin les mesures d'instruction propres à clarifier l'état de fait ou trancher la cause au fond (arrêt 1C_549/2012 du 2 octobre 2013 consid. 4.2, in RDAF 2014 I p. 30, et les références citées).

Selon la jurisprudence, la délivrance d'une autorisation exceptionnelle en vertu des art. 24 ss LAT relève de l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 let. b LPN, que les

organisations d'importance nationale visées par l' art. 12 LPN sont habilitées à contester (arrêts 1C_549/2012 du 2 octobre 2013 consid. 4.2, in RDAF 2014 I p. 30; 1C_231/2011 du 16 décembre 2011 consid. 1, non publié in ATF 138 II 23 ; 1C_382/2010 du 13 avril 2011 consid. 1.2, non publié in ATF 137 II 338 ; cf. aussi 136 II 214 sur la qualification de tâche fédérale des autorisations 24 ss LAT).

En l'espèce, les recourantes dénoncent une violation de l' art. 24 LAT dans le cadre de l'autorisation de transformer un chalet d'alpage en restaurant. L'intimé conteste qu'elles aient rendu vraisemblable que les autorisations litigieuses porteraient atteinte aux intérêts de la nature, du paysage ou de l'environnement et en conclut que le recours serait irrecevable. Les autorités ont accordé les autorisations en vertu de l' art. 24 LAT . Il est dès lors manifeste - et au demeurant non contesté par l'intimé - que le projet litigieux, situé hors zone à bâtir et non conforme à l'affectation de la zone, touche à l'application du droit matériel de la Confédération, seul élément que l'association recourante doit rendre vraisemblable au stade de la recevabilité; la vraisemblance d'une violation du droit fédéral ressortit en effet de la question de fond.

E. 1.3

Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourantes ont produit à l'appui de leur recours un extrait du site internet de l'établissement litigieux. Nouvelle, cette pièce est irrecevable (art. 99 al. 2 LTF).

E. 3

L' art. 22 al. 2 let. a LAT conditionne l'octroi d'une autorisation de construire à la condition que la construction ou l'installation soit conforme à l'affectation de la zone. Selon l' art. 24 LAT , en dérogation à cette disposition, des autorisations de construire peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si leur implantation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

E. 3.1.1

Selon la pratique, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l' art. 24 let. a LAT , lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération; il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 136 II 214 consid. 2.1 p. 218 et les références citées). L'examen du lieu de situation imposé par la destination apparaît incomplet lorsqu'aucune solution alternative ni aucun emplacement alternatif n'ont été débattus (ATF 136 II 214 consid. 2.2 p. 218 s. et les références citées). L'application du critère de l' art. 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors qu'il contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (ATF 124 II 252 consid. 4a p. 256; 117 Ib 270 consid. 4a p. 281, 379 consid. 3a p. 383).

Il est reconnu que l'implantation des restaurants de montagne hors zone à bâtir est par principe imposée par leur destination, dès lors que ce sont des motifs inhérents à

l'exploitation de l'entreprise qui justifient un lieu de situation hors de la zone constructible. Cela ne signifie toutefois pas que n'importe quel emplacement au sommet d'une montagne puisse être sollicité pour un restaurant (ATF 136 II 214 consid. 2.2 p. 218 s. et les références citées). La création d'un nouvel établissement n'est pas admissible s'il existe d'autres possibilités de ravitaillement à une distance raisonnable (arrêt A.509/1987 consid. 5c, in ZBI 1989 p. 537). Il a ainsi été jugé qu'une implantation à 200 mètres d'un restaurant préexistant n'était pas acceptable (

ibidem). La construction d'un restaurant de montagne à environ 500 mètres d'un bar et 900 mètres d'une cabane a en revanche été admise (arrêt 1C_533/2010 consid. 3.3.5, résumé in ZBI 2012 504).

E. 3.1.2

Pour déterminer si l'emplacement du restaurant hors de la zone à bâtir était imposé par sa destination, la cour cantonale a comparé l'offre et la demande dans les environs. Elle a constaté que le restaurant "Les Dents Vertes" avait une capacité d'accueil de 500 places et qu'il était "saturé aux heures de repas, lors des journées d'affluence hivernale". Les juges cantonaux ont encore relevé que sa typologie était différente du projet litigieux ("capacité d'accueil, service, prestations"), de sorte qu'elle était complémentaire. S'agissant de la demande, la cour cantonale s'est basée sur le nombre de forfaits vendus journalièrement en moyenne durant la saison d'hiver (hors abonnements de saison), soit 280 (respectivement 390 lors d'une saison exceptionnelle). Elle a admis que ce nombre pouvait doubler durant les week-ends ou les vacances scolaires. Les premiers juges se sont également référés aux estimations du nombre de randonneurs n'empruntant pas les remontées mécaniques, à savoir environ 3'000 par saison d'hiver et 3'500 par saison d'été. S'appuyant sur diverses sources (Swiss Rando et la Charte du Parc naturel Gruyère Pays d'Enhaut notamment), ils ont noté que le nombre de visiteurs dans la région de Charmey avait progressé et était appelé à augmenter encore. En résumé, pour la cour cantonale, la demande croît et correspond à un besoin.

E. 3.1.3

Conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus, le restaurant litigieux ne peut remplir sa vocation de restaurant de montagne qu'en dehors de la zone à bâtir. Qu'il ne soit pas, comme l'allèguent les recourantes, situé directement à l'arrivée des remontées mécaniques pourtant proches n'est pas déterminant, dès lors que son lieu de situation est défini par celui du chalet d'alpage que le propriétaire entendait rénover.

En revanche, il n'est pas établi qu'un réel besoin existe pour justifier la construction d'un nouveau restaurant. Selon les chiffres précités, en hiver et par jour, aux 280 personnes ayant acheté un forfait à la journée s'ajoutent quelque 30 randonneurs ainsi qu'un nombre indéterminé de détenteurs d'abonnements de saison. Une estimation particulièrement peu précise laisse ainsi penser qu'en moyenne, moins de 350 personnes fréquentent les lieux pour plus de 500 places dans le restaurant existant. Dans sa comparaison entre offre et demande, la cour cantonale n'indique pas le nombre de places supplémentaires offertes par le restaurant litigieux ni ne précise dans quelle mesure le restaurant situé à l'arrivée des télécabines est saturé aux heures de repas. On ignore ainsi si ce sont quelques clients ou plusieurs dizaines de clients qui doivent patienter pour pouvoir s'y attabler. On ignore également à quelle fréquence cela se produit, en particulier si c'est systématiquement le cas en période de vacances et les week-ends ou si cela n'arrive qu'occasionnellement. Des

données plus précises (nombre de couverts servis ou la facilité à proposer deux services successifs dans l'établissement des Dents Vertes, l'intensité de la variation de la fréquentation de la station entre la haute-saison ou les week-ends et les périodes creuses), devraient être recueillies, cas échéant avec le concours de la commune ou de l'exploitant des remontées mécaniques, qui soutiennent le projet litigieux, voire de l'exploitant du restaurant existant. Une analyse de la situation est d'autant plus nécessaire que le cas d'espèce est un cas limite, où le besoin n'est pas manifeste. En l'état en effet, à supposer que le chiffre journalier moyen soit doublé en un jour de forte affluence, il peut également être présumé que cela coïncide avec les jours de beau temps. Ces jours-là, la terrasse des "Dents Vertes" (vraisemblablement non comprise dans les 500 places retenues) est à disposition de la clientèle et, comme le font valoir les recourantes, certaines personnes préfèrent pique-niquer. Dans ces circonstances, il paraît vraisemblable que le restaurant existant soit suffisant pour absorber toute la clientèle qui s'y présente, même s'il n'est pas exclu que tel puisse parfois ne pas être le cas, ce qui, au demeurant, n'est en rien démontré.

Au surplus, en dépit de la distance, analogue (500-600 mètres), à l'établissement public le plus proche, le cas d'espèce se distingue en cela de l'affaire 1C_533/2010 susmentionnée à laquelle se sont référés la cour cantonale, l'ARE et l'intimé. Outre que, dans ce cas, c'était un bar qui était situé à proximité, il était surtout établi que, près de 50 jours par saison d'hiver, le nombre d'usagers du domaine skiable était équivalent ou supérieur au nombre de places disponibles pour se restaurer sur les pistes. Et il était estimé que le nombre de places assises était insuffisant 26 jours par hiver (consid. 3.3.2). Les autorités cantonales avaient en effet examiné de manière approfondie les besoins en restauration dans les environs, ce qui n'est pas le cas dans la présente cause. Au demeurant, le comportement de l'opposant au projet corroborait leur analyse: quant bien même il alléguait l'absence de besoin, il avait lui-même agrandi son établissement - également situé sur le domaine skiable - au cours de la procédure (consid. 3.3.4).

Dans la présente procédure, pour la saison d'été, l'arrêt attaqué se fonde sur le nombre de randonneurs pédestres, évalué à 3'500 personnes sur quatre mois, soit moins de 250 par semaine. Aussi, même en admettant que le public ne randonne que le week-end, le restaurant existant est largement en surcapacité.

Enfin, d'un point de vue qualitatif, l'arrêt attaqué souligne que l'offre du requérant est différente de l'offre existante s'agissant des prestations. Mais rien dans l'état de fait ne permet de comprendre en quoi ces prestations diffèrent.

L'arrêt attaqué se fonde également sur l'évolution de la fréquentation de la région; en d'autres termes, sur une prévisible augmentation de la demande. S'agissant de la saison d'hiver toutefois, l'arrêt relève, selon les déclarations de la commune, que la société d'exploitation des remontées mécaniques va certainement réduire son activité "aux jours jugés rentables" (arrêt attaqué, p. 6). Une augmentation du nombre de randonneurs dans la région en été n'est quant à elle pas décisive au vu de l'importante surcapacité actuelle. A cet égard, la commune, dans ses déterminations, met l'accent sur l'accroissement de la fréquentation des remontées mécaniques grâce à la clientèle du chalet litigieux. Cela relève ainsi le paradoxe à se prévaloir d'une offre insuffisante pour répondre à un besoin, alors qu'en réalité l'offre semble créer la demande.

E. 3.1.4

En résumé, il n'est pas établi que l'offre préexistante soit insuffisante pour répondre à la demande actuelle ni future. Il n'est ainsi pas démontré en l'état qu'un besoin justifie les travaux de transformation litigieux hors de la zone à bâtir, l'aménagement d'un restaurant ne s'imposant pas en cet endroit au sens de l' art. 24 let. a LAT .

E. 3.2

Dans l'hypothèse où des études complémentaires devraient permettre de justifier les travaux, il y a lieu, par économie de procédure, d'examiner si le projet litigieux est conforme aux exigences de l' art. 24 let. b LAT .

E. 3.2.1

La pesée des intérêts exigée par l' art. 24 let. b LAT comprend en outre, selon l'art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art. 3 al. 1 let. a OAT). Il s'agit évidemment d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, sites naturels et forêts - art. 3 al. 2 LAT -, la protection des lieux d'habitation - art. 3 al. 3 let. b LAT), mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales (LPE, LPN, LFo, OPB, OPAir); les intérêts privés sont également pris en compte (ATF 134 II 97 consid. 3.1 p. 100; 129 II 63 consid. 3.1 p. 68). L'autorité doit ensuite apprécier ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (art. 3 al. 1 let. b OAT). La pesée des intérêts proprement dite tient compte, dans la mesure du possible, de l'ensemble des intérêts en présence, et doit être motivée (art. 3 al. 1 let. c et al. 2 OAT).

E. 3.2.2

Les recourantes font principalement valoir les atteintes à l'environnement et à la nature générées par une circulation accrue sur la route d'accès au chalet litigieux. Elles affirment que l'interdiction de circuler et de transporter la clientèle par véhicules motorisés n'est pas respectée.

E. 3.2.3

La cour cantonale a constaté que des mesures avaient été prises pour limiter l'accès des véhicules privés au restaurant litigieux. Pour répondre à la problématique, soulevée par les recourantes, d'un transport de la clientèle par navettes, elle a expressément précisé, dans son dispositif, que l'interdiction de circuler valait également pour cette pratique. Cette limitation est de nature à éviter les nuisances dénoncées par les recourantes. Peu importe à cet égard que l'intimé ne se soit pas conformé à de précédentes injonctions (comme celle de ne pas procéder aux travaux liés à l'aménagement du restaurant). Il appartient aux autorités administratives - et non au juge chargé de statuer sur l'autorisation de construire - d'assurer le respect de cette signalisation routière.

E. 3.2.4

Contrairement à ce que prescrivent les dispositions légales précitées, il ne ressort pas du dossier que l'autorité cantonale ait fait une pesée globale des intérêts en jeu. La protection du paysage semble avoir été omise du processus de décision. Or, il est douteux que l'emprise du parking décrié par les recourantes - surdimensionné au vu de la limitation d'accès aux véhicules -, qui porte une importante atteinte au paysage, soit compatible avec les exigences de l' art. 24 let. b LAT . Toutefois, si le Tribunal fédéral est en mesure de

constater d'office (cf. ATF 139 V 127 consid. 1.2 p. 129; 138 II 331 consid. 1.3 p. 336; 137 II 313 consid. 4 p. 317) une mauvaise application de l' art. 24 let. b LAT en ce sens que tous les intérêts pertinents n'ont pas été pris en considération, il ne lui appartient pas de procéder lui-même pour la première fois à cette pesée des intérêts.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que l'arrêt et les décisions attaquées doivent être annulés, et la cause renvoyée à la DAEC pour nouvelle décision, après instruction, dans le sens des considérants. L'intimé, qui succombe, supportera les frais de la présente décision (art. 66 al. 1 LTF) et versera des dépens aux recourantes, qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.