

VD_OMNI AC.2012.0248 vom 18. November 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-11-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0248

FR: VD_OMNI AC.2012.0248 du 18 novembre 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0248 del 18 novembre 2013

Regeste

ROTMAN, RIJNTJES, RYCHNER, S.I. Chalet St-François SA, BURIN, NASTAL SA, MONBARON/Département de l'intérieur, Conseil communal d'Ollon, Grand Hôtel du Parc SA | Recours contre les décisions du Département de l'intérieur et du Conseil communal approuvant préalablement respectivement adoptant un plan de quartier. Les caractéristiques du tourisme dans les stations de moyenne montagne, notamment la lutte contre la dépendance aux conditions climatiques du tourisme d'hiver, justifient, en conformité avec le Plan directeur cantonal, l'adoption de la planification litigieuse. Pour le reste, les recourants ne démontrent pas en quoi les auteurs du rapport d'impact et les services cantonaux compétents auraient failli dans l'appréciation des risques pour le milieu naturel et des moyens à mettre en oeuvre pour parer ces derniers. Enfin, c'est au moment de requérir un permis de démolir ou de transformer un bâtiment existant que le diagnostic de présence amiante doit être produit. Recours rejeté. Arrêt rectificatif du 25 novembre 2013 (concernant l'allocation des dépens).

Erwägungen

E. 1

Les recourants soutiennent en premier lieu que les changements intervenus depuis l'adoption du précédent plan partiel d'affectation ne justifient pas l'adoption du PQ litigieux. a) Aux termes de l'art. 21 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1); lorsque les circonstances se seront sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (al. 2). L'art. 21 LAT consacre une solution de compromis entre deux exigences contradictoires. D'une part, l'aménagement du territoire constitue un processus continu, et la détermination des différentes affectations implique des pesées d'intérêts fondées sur des circonstances changeantes et des pronostics qui ne se confirment jamais entièrement; l'adaptation des plans d'affectation est dès lors indispensable pour assurer, progressivement, leur conformité aux exigences légales. D'autre part, il faut tenir compte des intérêts privés et publics dont la protection exige une certaine sécurité juridique et la stabilité des plans (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413). Ces deux exigences doivent être mises en balance, tant du point de vue de l'intérêt privé, que de l'intérêt public; l'autorité doit décider en fonction des circonstances concrètes du cas, notamment lorsqu'elle est appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan d'affectation en vigueur (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 414; 131 II 728 consid. 2.4 p. 733; arrêts AC.2011.0111 du 27 février 2012, consid. 3b; AC.2009.0250 du 28 février 2011, consid. 2b). Les circonstances à prendre en considération tiennent notamment à la durée de validité du plan d'affectation, ainsi qu'à son degré de précision et de réalisation; pour autant que le plan satisfasse aux exigences de la LAT, sa stabilité doit être assurée pour

quinze ans au moins (cf. art. 15 let. b LAT; ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198/199). Le contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation entré en force est en principe exclu, à moins que la législation ait changé dans l'intervalle, que le particulier touché n'ait pas pu se rendre pleinement compte de la portée du plan ou qu'il n'ait pas eu la possibilité, effective et concrète, de défendre ses droits dans la procédure d'adoption du plan, ou encore qu'il puisse démontrer que l'intérêt public lié à la limitation contestée a disparu (ATF 135 II 209 consid. 5.1 p. 219; 123 II 337 consid. 3a p. 342; 121 II 317 consid. 12c p. 346, et les arrêts cités; arrêts AC.2010.0202 du 13 avril 2011, consid. 1a; AC.2009.0250, précité, consid. 2a; AC.2008.0112 du 11 août 2009, consid. 3, et les arrêts cités). Pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation au regard de l'art. 21 al. 2 LAT, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan, que les propriétaires fonciers peuvent invoquer dans certaines circonstances, doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation qui peut, lui aussi, être protégé par la garantie de la propriété. Selon les cas, les intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413 et la jurisprudence citée). Lorsque la contestation porte sur le transfert de terrains de la zone agricole à la zone à bâtir, la modification sensible des circonstances peut être établie lorsque, après une certaine durée d'application, le plan général d'affectation d'une commune n'offre plus suffisamment de terrains constructibles pour faire face aux besoins. Il convient d'examiner cette question au regard de l'art. 15 LAT qui prévoit que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). Comme l'art. 15 LAT relatif aux zones à bâtir prescrit d'évaluer les besoins pour les quinze années à venir (let. b), une adaptation d'un plan d'affectation quinze ans après son entrée en vigueur n'est pas insolite (ATF 1A.315/2005 du 13 mars 2008 précité consid. 5.2.3 p. 10). Pour ce qui est de la modification d'un plan général d'affectation dans le sens d'une extension des zones à bâtir, le critère du besoin prévisible dans les quinze ans à venir fixé à l'art. 15 al. 1 let. b LAT a été relativisé par la jurisprudence. Il constitue l'un des éléments à prendre en considération dans la pesée des intérêts, car la demande privée ne suffit pas à justifier l'extension de zones à bâtir (ATF 116 Ia 341-342 consid. 3b/aa; 114 Ia 368 à 370 consid. 4). La question de savoir si une commune dispose de réserves suffisantes s'apprécie en tenant compte des objectifs des plans directeurs et en fonction de la situation locale et régionale ainsi que des autres besoins à prendre en considération, notamment dans le domaine de la protection des terrains agricoles et du paysage (ATF 118 Ia 158 consid. 4d; 116 Ia 339 consid. 3a p. 341, 115 Ia 360 consid. 3f/b). b) En l'espèce, dès lors que le plan des zones de la Commune de d'Ollon a été approuvé par le Conseil d'Etat en 1985, on peut comprendre que la commune ait engagé une réflexion sur la modification de ce plan. La Municipalité a notamment relevé que l'Hôtel du Parc, dont l'origine remonte au début du 20^{ème} siècle, présente un environnement privilégié pour une activité hôtelière. Elle soutient qu'il convient d'adapter son offre et de l'étendre, notamment en augmentant son niveau de gamme. En outre, elle soutient qu'en diversifiant l'offre hôtelière, le projet permet de lutter contre la problématique dite des « lits froids ». C'est le lieu de rappeler que, selon la jurisprudence (voir notamment ATF 135 I 233 consid. 2.7 et 2.8 et les nombreuses références citées), les mesures de politique d'aménagement tendant à favoriser la construction de résidences principales et à limiter celle de résidences secondaires

constituent des mesures d'aménagement du territoire car elles tendent, conformément à l'objectif visé à l'art. 75 Cst., à une occupation judicieuse et mesurée du territoire. Ces mesures permettent de lutter, dans les régions touristiques, contre la prolifération des résidences secondaires dont les effets sont le gaspillage du territoire à bâtir, la pression sur les prix du terrain au détriment de la population locale et l'exode de cette dernière. Cela permet également d'éviter la création d'infrastructures surdimensionnées et sous-utilisées. Les mesures d'aménagement du territoire ont nécessairement des effets sur la vie économique, sociale et culturelle; cela fait partie des buts poursuivis aux art. 1 al. 2 LAT et 3 LAT et n'en fait pas pour autant des mesures de politique économique. Dans son message du 4 juillet 2007 concernant la modification de la LAT (mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE), le Conseil fédéral a estimé qu'il appartenait aux cantons de désigner, dans les plans directeurs, les territoires où des mesures particulières doivent être prises pour maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et secondaires (FF 2007 5477). Il est notamment relevé que la multiplication des résidences secondaires entraîne une dégradation des paysages de valeur et, partant, de l'attrait des sites touristiques. Parmi les solutions préconisées, dont le choix revient aux cantons, figurent les quotas et contingentements, la délimitation de zones spécialement destinées aux résidences principales ou secondaires, des coefficients minimums d'utilisation du sol, soit autant d'instruments relevant de l'aménagement du territoire et nécessitant une adaptation des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation, y compris communaux (FF 2007 5485 ch. 1.4.1), en fonction des circonstances régionales et locales (idem, p. 5487 ch. 1.7). La lutte contre le développement excessif des résidences secondaires et ses effets constitue une obligation des autorités de planification qui trouve son fondement dans les dispositions générales des art. 1 à 3 LAT, et ne nécessite pas de base légale plus spécifique en droit fédéral ou cantonal (FF 2007 5492 ch. 5.1). Le Canton de Vaud se préoccupe de la problématique des "lits froids". Le nouveau Plan directeur cantonal (entré en vigueur le 1^{er} août 2008) comprend notamment la fiche régionale R21 consacrée au "Tourisme-Alpes Vaudoises" prévoyant comme objectif prioritaire que le pôle touristique, constitué des communes de Leysin, Ollon, Gryon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Château-d'Oex, Rougemont et Rossinière, doit élaborer une politique touristique régionale visant à soutenir notamment un positionnement multiple en diversifiant l'hébergement touristique. Comme le relève le SDT dans sa réponse, le projet querellé répond à plusieurs mesures de la stratégie adoptée par le canton. Ainsi, il convient d'admettre, et cela est d'autant plus vrai depuis l'adoption de l'initiative dite « Lex Weber », que les caractéristiques du tourisme dans des stations de moyenne montagne, notamment la lutte contre la dépendance aux conditions climatiques du tourisme d'hiver, justifient, en conformité avec le nouveau Plan directeur cantonal, l'adoption d'un nouveau plan de quartier. Au demeurant, les recourants opposent leur propre vision de ce qui devrait être planifié à celle des autorités tant communale que cantonale. Les recourants font valoir une série de points (cf. recours chiffres 27 à 43) qui ont trait notamment à la protection du site, au déplacement de la piste de ski ou encore à la question de la gestion des déchets et des eaux usées. On discerne cependant mal en quoi de telles problématiques permettraient de considérer qu'aucun changement objectif de circonstances ne justifierait la modification de l'affectation. Le grief tiré d'une violation de l'article 21 LAT tombe ainsi à faux.

E. 2

Les recourants font ensuite valoir une violation de la LPN. a) L'adoption d'un plan d'affectation est le résultat d'une pesée de l'ensemble des intérêts à prendre en

considération, dont font partie les intérêts de la protection de la nature et du paysage. La prise en compte de tels intérêts résulte déjà des buts et principes régissant l'aménagement du territoire, qui tendent à protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, les forêts et le paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT), et à conserver les sites naturels ainsi que les territoires servant au délassement (art. 3 al. 2 let. d LAT). Le plan d'affectation doit aussi être élaboré en tenant compte de la présence de biotopes d'importance locale ou régionale au sens de l'art. 18b LPN (ATF 118 Ib 485 consid. 4 p. 491) et d'une délimitation de l'aire forestière conforme aux art. 12 et 13 LFo ; les plans d'affectation doivent également délimiter les zones à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT, notamment pour les cours d'eau, les lacs et leurs rives (let. a). b) Selon l'art. 18 al. 1 LPN, " la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées ". La notion de biotope est ainsi juridiquement définie par cette disposition comme un " espace vital suffisamment étendu " (sur cette problématique, voir Karin Sidi-Ali, La protection des biotopes en droit suisse, thèse de l'Université de Lausanne, 2008, ch. 1.2 p. 8 ss et 1.3 p. 20 notamment). L'al. 1 bis de l'art. 18 LPN introduit - de manière exemplative - la notion plus restrictive de biotope " digne de protection " dans les termes suivants: " il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autre milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses ." De surcroît, l'art. 14 al. 3 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1) donne - non exhaustivement - quelques critères sur la base desquels un biotope peut être considéré comme étant digne de protection. Il s'agit notamment de la liste des milieux naturels dignes de protection figurant à l'annexe 1 (let. a), des espèces de la flore et de la faune protégées en vertu de l'art. 20 (let. b), des espèces végétales et animales rares et menacées, énumérées dans les Listes rouges publiées ou reconnues par l'Office fédéral de l'environnement (ci-après: l'OFEV) (let. d), d'autres critères, tels que les exigences des espèces migratrices ou la connexion des sites fréquentés par les espèces (let. e). Les art. 18a ss LPN opèrent une distinction entre les biotopes d'importance nationale et ceux d'importance régionale ou locale. Ainsi, les premiers sont désignés par le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons (art. 18a al. 1 LPN). Cependant, tous doivent être protégés et entretenus par les cantons (art. 18a al. 2 LPN). Par ailleurs, les biotopes remplissant les critères des art. 18 al. 1 bis LPN et 14 al. 3 OPN sont dignes de protection, qu'ils soient d'importance nationale, régionale ou locale. S'agissant des mesures générales de sauvegarde des biotopes dignes de protection, l'art. 18 al. 1 ter LPN dispose que si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat (voir aussi l'art. 14 al.

E. 7

OPN). De surcroît, l'art. 14 al. 2 OPN prévoit des mesures visant à sauvegarder et, si nécessaire, à reconstituer leurs particularités et leur diversité biologique (let. a), un entretien, des soins et une surveillance assurant à long terme l'objectif de la protection (let. b), des mesures d'aménagement permettant d'atteindre l'objectif visé par la protection, de réparer les dégâts existants et d'éviter des dégâts futurs (let. c). La protection des biotopes n'est ainsi pas de caractère absolu: ils sont soumis à une pesée des intérêts qu'ils n'emportent

pas aveuglement (Sidi-Ali, op. cit., ch. 3.1.4.2 p. 119 et la référence citée, soit Arnold Marti, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf dem Prüfstand, in RSJ 2008 p. 81 ss, spéc. p. 84 ss). c) En l'espèce, le rapport d'impact s'est penché sur l'effet du plan querellé sur la nature, à ses pages 37 à 45. Dans sa synthèse, il préconise ce qui suit : « Outre la conservation des surfaces soumises au régime forestier, le plan de quartier prévoit la restauration d'une surface de marais de pente de 1'050 m², le renforcement du cordon boisé et la remise à ciel ouvert d'un tronçon de ruisseau. Le marais de pente sera fauché une fois par an à partir du 1^{er} septembre. Son alimentation en eau sera assurée par une adduction ad hoc. Il ne recevra aucun pesticide ni fertilisant et ne sera pas accessible au public avant la fauche. L'entretien de ces biotopes sera à la charge de l'exploitant de l'établissement hôtelier ». Appelé à se prononcer dans le cadre de la procédure de coordination, le Service des forêts, de la nature et de la faune (SSFN) a accordé une autorisation de défrichement conforme audit rapport d'impact et préavisé favorablement au projet. Les recourants soutiennent en substance que le rapport d'impact serait insuffisant sur ce point, et affirment notamment que diverses espèces animales seraient menacées par le projet, et que les mesures proposées pour protéger le « marais en pente » seraient insuffisantes. Cependant, les recourants se contentent ici d'affirmations sans les documenter. Ils ne démontrent pas en quoi les auteurs du rapport d'impact ou les services cantonaux compétents auraient failli dans l'appréciation des risques pour le milieu naturel et des moyens à mettre en œuvre pour parer ces derniers. Au demeurant, les mêmes remarques s'appliquent au grief des recourants relatifs à la préservation du paysage naturel et bâti. En effet, dans le cadre de la procédure de coordination, la Section Monuments et sites du Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPAL-MS) a eu l'occasion de se pencher sur cette problématique, compte tenu de l'inscription de l'hôtel et de son parc à l'inventaire des sites construits à conserver en Suisse (ISOS). Le SIPAL-MS a approuvé le plan litigieux et son règlement. Les recourants se contentent de substituer leur propre appréciation à celle des autorités, sans démontrer en quoi cette dernière serait erronée au point d'aboutir à une violation des dispositions légales. 3. Enfin, les recourants font valoir une violation de l'article 103a LATC. a) L'art. 103a al. 1 LATC, introduit par la nouvelle du 18 mai 2010, entré en vigueur le 1^{er} mars 2011 selon l'arrêté de mise en vigueur du 15 décembre 2010, prévoit qu'en cas de travaux de démolition ou de transformation soumis à autorisation et portant sur des immeubles construits avant 1991, le requérant joint à sa demande un diagnostic de présence d'amiante pour l'ensemble du bâtiment, accompagné, si cette substance est présente et en fonction de sa quantité, de la localisation et de sa forme, d'un programme d'assainissement. Ainsi, conformément à la systématique de la loi, c'est au moment de requérir un permis de démolir ou de transformer un bâtiment existant que le diagnostic de présence d'amiante doit être produit. On ne discerne pas en quoi le PQ litigieux pourrait, à ce stade, être assimilé à un plan de quartier équivalent et à un permis de construire. 4. Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. Succombant, les recourants supporteront un émolument judiciaire, ainsi qu'une indemnité à verser à l'exploitante et à l'autorité intimée à titre de dépens.

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