

VD_OMNI AC.2013.0320 vom 18. September 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-09-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0320

FR: VD_OMNI AC.2013.0320 du 18 septembre 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0320 del 18 settembre 2014

Regeste

HELVETIA NOSTRA, GUISAN, BOAND, LÜTHI, WIASEMSKY/Municipalité de Château-d'Oex, EVAF SA | Recours contre la décision autorisant la construction d'un chalet d'habitation de 12 appartements et garage souterrain de 36 places sur une parcelle régie par un plan partiel d'affectation entré en vigueur avant le 11 mars 2012, dans une commune où le taux de 20% de résidences secondaires est atteint. Le régime spécial de l'art. 8 al. 1 ORSec implique une appréciation concrète de la situation, dans chaque cas, puisqu'il faut analyser le plan d'affectation spécial ainsi que les circonstances de son établissement. Ce système, qui permet de tenir compte de la protection de la bonne foi dans des cas particuliers, n'est pas contraire à la Constitution, quand bien même il relativise l'interdiction de l'art. 75b Cst. Recours au TF rejeté (1C_508/2014 du 30 juillet 2015).

Erwägungen

E. 1

La décision d'octroi du permis de construire, prise par la municipalité, et donc de rejet des oppositions, est une décision susceptible de recours au sens de l'art. 74 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. La qualité pour agir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Selon la lettre a de cet article, le recours est recevable s'il est formé par une personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Dans le domaine de l'aménagement du territoire et des autorisations de construire, la qualité pour recourir du voisin dépend souvent de la proximité entre son bien-fonds et l'emplacement de l'ouvrage litigieux; c'est notamment en fonction de cela que l'on déterminera si l'admission du recours est susceptible de procurer un avantage pratique au voisin (cf. notamment ATF 137 II 30). En l'espèce, les propriétés des quatre particuliers auteurs du recours sont directement voisines de la parcelle litigieuse, comme cela a pu être constaté lors de l'inspection locale, et il est manifeste que les effets de la construction projetée – l'obstacle à la vue, les mouvements de véhicules, notamment – seraient perceptibles sur leurs bien-fonds. Ils satisfont aux conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. Selon l'art. 75 let. b LPA-VD, la qualité pour recourir est en outre conférée à une personne qu'une loi autorise à recourir (let. b). C'est le cas des organisations reconnues de protection de la nature et du paysage, au sens de l'art. 12 al. 1 let. b de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), dont Helvetia Nostra fait partie, lorsque la contestation porte sur une autorisation de construire une résidence secondaire dans le champ d'application de l'art. 75b Cst. (cf. ATF 139 II 271). Les cinq recourants ont donc qualité pour agir. Pour le reste, le recours a été déposé en temps utile, selon les formes prescrites par la loi (art. 76, 77 et 79 LPA-VD). Il y a lieu d'entrer en

matière.

E. 2

Des modifications peuvent être apportées à un plan d'affectation spécial au sens de l'al. 1, pour autant que cela n'entraîne aucune augmentation de la proportion des logements sans restriction d'utilisation au sens de l'art. 7, al. 1, ni de la proportion des surfaces utiles principales liées à de tels logements." Dans son message, le Conseil fédéral relève l'analogie entre de tels plans d'affectation spéciaux (" plans fixant précisément les détails de la réalisation architecturale et présentant par conséquent toutes les caractéristiques d'une décision préalable relevant du droit des constructions") et les autorisations de construire en force le 11 mars 2012; dans les deux cas, cela constitue "un état de fait découlant de l'ancien droit" (FF 2014 p. 2237). d) Les recourants dénoncent l'inconstitutionnalité de l'art. 8 al. 1 ORSec pour des motifs non pas formels mais matériels: selon eux, c'est à tort que le Conseil fédéral considère que la protection de la bonne foi ferait naître dans ces situations un droit à une autorisation de construire. Au contraire, au vu des arrêts du Tribunal fédéral du 22 mai 2013 (ATF 139 II 243 et ATF 139 II 263), il faudrait accorder une importance prépondérante à l'application de l'art. 75b Cst.; en d'autres termes, l'intérêt public au respect de la volonté du constituant exprimée le 12 mars 2012 devrait l'emporter sur le principe de la protection de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire. aa) Les recourants se réfèrent à la jurisprudence du Tribunal fédéral, en faisant valoir en substance qu'elle prescrit une application rigoureuse de l'art. 75b Cst. Les arrêts du Tribunal fédéral du 22 mai 2013 ont été rendus avant l'échéance du délai de deux ans de l'art. 197 ch. 9 al. 1 Cst. Pendant cette période, il fallait en principe appliquer une interdiction provisoire de construire des résidences secondaires, correspondant à des mesures provisionnelles limitées dans le temps et équivalant dans le résultat à une zone réservée; il s'agissait en effet de ne pas compromettre la mise en oeuvre des futures dispositions d'exécution (ATF 139 II 243 consid. 9.1 et 10.5). Dans ses effets, l'art. 75b Cst. pouvait alors être qualifié de "drastique", pour reprendre le qualificatif employé par les recourants. Depuis le 11 mars 2014, la situation juridique s'est modifiée dans la mesure où, en vertu de l'art. 197 ch. 9 Cst., il ne faut plus appliquer un régime provisionnel dans l'attente de dispositions d'exécution, mais bien l'ordonnance du Conseil fédéral (pour autant qu'elle soit conforme à l'art. 75b Cst.). La Cour de céans doit tenir compte de cette évolution juridique. Il est vrai que la décision attaquée est antérieure au 12 mars 2014, mais elle a été rendue en application d'une disposition de l'ordonnance sur les résidences secondaires (l'art. 8 al. 1) que le Conseil fédéral avait déjà déclarée applicable à l'époque, et qui fait actuellement clairement partie des dispositions d'exécution prescrites par l'art. 197 ch. 9 al. 1 Cst. bb) La notion de " plan d'affectation spécial lié à un projet", employée à l'art. 8 al. 1 ORSec comme à l'art. 24 du projet de loi fédérale, n'est pas définie en tant que telle dans la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. Les art. 14 ss de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) définissent les plans d'affectation, ainsi que les zones qu'ils doivent délimiter en premier lieu, mais ils ne mentionnent pas les plans d'affectation spéciaux. Il appartient aux cantons de définir plus précisément ces instruments destinés à régler le mode d'utilisation du sol. Le droit vaudois connaît quatre types de plans d'affectation, d'après l'énumération de l'art. 44 LATC: le plan général d'affectation, le plan partiel d'affectation, le plan de quartier et le plan d'affectation cantonal. La notion de "plan d'affectation spécial lié à un projet" ne figure pas expressément dans la LATC. Cela étant, quelle que soit la terminologie utilisée dans les lois cantonales, c'est le contenu de l'instrument qui est déterminant. En définitive, l'art. 8 al. 1 ORSec vise les plans

d'affectation détaillés admis par le droit cantonal qui, à l'intérieur de la zone à bâtir, précisent et affinent la réglementation de base prévue par le plan général d'affectation (cf. à ce propos, Marc-Olivier Besse, *Le régime des plans d'affectation*, thèse Lausanne 2010, p. 68 ss). De manière générale, il n'est pas évident de déterminer la nature juridique d'un plan d'affectation spécial, pour savoir s'il est, comme cela est exposé dans le rapport explicatif du Conseil fédéral, un acte d'application du droit (cf. supra, consid. 2c). Les plans d'affectation au sens des art. 14 ss LAT ont parfois été qualifiés d'actes sui generis parce qu'ils ne sont, du point de vue de leur nature juridique, ni des normes ni des décisions. Selon la doctrine, le plan a un aspect concret, à l'égal de la décision, puisqu'il s'applique immédiatement à n'importe quel fonds de la zone concernée; mais il vise généralement un nombre indéterminé et indéterminable de propriétaires fonciers (actuels et futurs). Comme une norme, il repose sur les options générales que la collectivité fixe à son développement, mais il les individualise lui-même par sa propre application. Aujourd'hui, sur la base de la jurisprudence, on peut retenir que pour les questions d'ordre procédural, le plan d'affectation s'inspire plutôt du régime de la décision, et pour celles d'ordre matériel plutôt de celui de la norme (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3 e éd. Berne 2011, p. 523/524). Quand l'autorité adopte un plan d'affectation, général ou spécial, elle fixe de manière plus ou moins contraignante ou détaillée le régime juridique qui devra être appliqué au stade de l'autorisation de construire. Matériellement, le plan ne perd en principe pas sa nature normative en fonction du degré de précision. Toutefois, lorsque la plupart des caractéristiques des constructions sont déjà réglées dans le plan d'affectation spécial, qui laisse ainsi peu de marge d'appréciation à l'autorité chargée de délivrer l'autorisation de construire, on peut considérer que les points qui normalement font l'objet d'un premier examen et d'une première décision au stade du permis de construire ont déjà été matériellement traités au stade précédent. C'est dans ce sens que le plan d'affectation spécial équivaut à un acte d'application du droit. Ainsi, pour appliquer l'art. 8 al. 1 ORSec, il faut examiner dans chaque cas le contenu du plan d'affectation spécial concerné et le degré de détail de ses prescriptions. Il importe de tenir compte des circonstances dans lesquelles le plan a été élaboré, ainsi que du temps écoulé entre l'adoption du plan et le dépôt de la demande d'autorisation (cf. arrêt CDAP AC.2013.0363 du 11 décembre 2013, consid. 2d-e) . cc) Les recourants citent un avis de doctrine, selon lequel la constitutionnalité de l'art. 8 al. 1 ORSec serait fortement douteuse, cette disposition transitoire ayant été conçue pour favoriser la réalisation de grands projets en cours dans les Alpes (à Mollens/Aminona et à Andermatt – cf. Emanuel Dettwiler, *Die Zweitwohnungsverordnung*, RDS/SJZ 109/2013 p. 98). Cette affirmation est présentée sans véritable argumentation. Un autre auteur, qui retient lui aussi que l'art. 8 al. 1 ORSec a été adopté en fonction de ces grands projets, ne met pas en doute la constitutionnalité de cette norme, à cause de la protection de la bonne foi (Fabian Mösching, *Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen*, thèse Berne 2014, p. 228). dd) Il est probable, compte tenu du fait que l'art. 75b Cst. s'applique sur le territoire de dizaines de communes, qu'il existe plusieurs projets de construction de résidences secondaires qui, s'ils avaient suivi la procédure ordinaire du permis de construire sans l'adoption préalable d'un plan d'affectation spécial, auraient pu être autorisés avant le 11 mars 2012; la procédure d'autorisation a en quelque sorte été retardée pour assurer, grâce à la procédure de planification, une meilleure intégration des constructions ou la mise en œuvre d'autres objectifs d'aménagement du territoire. Dans ces circonstances, l'application des règles de la bonne foi, qui est prescrite par la Constitution fédérale (art. 9 Cst.; cf. aussi art. 5 al. 3 Cst.), entre en considération. Au lieu de laisser aux autorités d'exécution le soin

d'évaluer librement dans chaque cas, sur la base des seuls principes constitutionnels, si une exception à l'interdiction de l'art. 75b Cst. se justifie, le Conseil fédéral a fixé des critères. Ainsi, il ne suffit pas qu'une procédure d'établissement d'un plan d'affectation spécial soit en cours; il faut au contraire que ce plan soit entré en vigueur avant le 11 mars 2012 (art. 8 al. 1 let. a ORSec). En outre, le degré de détail des prescriptions du plan d'affectation spécial est réglé dans l'ordonnance (art. 8 al. 1 let. b ORSec). ee) La disposition transitoire de l'art. 8 al. 1 ORSec serait toutefois problématique si l'on devait déduire de l'art. 75b Cst. une obligation d'adapter ou de révoquer tous les plans d'affectation spéciaux permettant la construction de résidences secondaires, dans les communes concernées. En l'occurrence, les recourants font précisément valoir que l'art. 75b Cst., qui entraîne une modification sensible de la situation juridique, imposerait la révision des planifications en contradiction avec cette interdiction. En vertu de l'art. 21 al. 2 LAT, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se seront sensiblement modifiées. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a considéré que si, à cause de l'entrée en vigueur de l'art. 75b Cst., on constate une baisse sensible des demandes de permis de construire dans des communes touristiques qui ont une grande part de résidences secondaires, cela peut entraîner, conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, l'obligation de réexaminer les réserves de surfaces à bâtir pour des habitations et éventuellement, dans une seconde étape, une adaptation du plan d'affectation (ATF 140 II 25 consid. 4.3). La jurisprudence n'impose cependant pas, dans les communes où la proportion de résidences secondaires dépasse 20 %, un réexamen voire une adaptation de tous les plans d'affectation en vigueur. L'art. 21 al. 2 LAT concrétise le principe de la sécurité juridique en garantissant une certaine stabilité des plans d'affectation. Il s'ensuit qu'une adaptation requiert une pesée globale des intérêts publics et privés en présence. 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 dans l'intérêt des propriétaires. Selon les cas, les intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. En règle générale, plus un plan d'affectation est récent, plus on peut compter sur sa stabilité et plus les exigences permettant une modification seront élevées (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.2, ATF 128 I 190 consid. 4.2, ATF 120 Ia 227 consid. 2c; arrêt CDAP AC.2013.0347 du 30 juillet 2014). La stabilité des plans d'affectation en vigueur n'empêche en principe pas la mise en œuvre de l'art. 75b Cst.: des autorisations de construire des résidences secondaires peuvent être refusées, dans des zones d'habitation, même sans révision préalable du plan d'affectation. Lorsqu'un plan d'affectation spécial a été adopté pour un projet concret comportant des résidences secondaires, il incombe à l'autorité de planification d'examiner toutes les circonstances pertinentes, afin de déterminer si le plan doit être réexaminé ou modifié. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, de tels plans ne doivent pas être automatiquement abrogés ou révisés, après l'entrée en vigueur de l'art. 75b Cst. Au demeurant, le régime transitoire de l'art. 8 al. 1 ORSec n'est en tout cas pas contraire au principe de la stabilité des plans d'affectation. e) Comme cela a été relevé à plusieurs reprises, le régime spécial de l'art. 8 al. 1 ORSec implique une appréciation concrète de la situation, dans chaque cas, puisqu'il faut analyser le plan d'affectation spécial ainsi que les circonstances de son établissement. Ce système, qui permet de tenir compte de la protection de la bonne foi dans des cas particuliers, n'est pas contraire à la Constitution, quand bien même il relativise l'interdiction de l'art. 75b Cst. La jurisprudence du Tribunal fédéral a du reste aussi relativisé cette interdiction, pour des motifs analogues, lorsqu'une procédure d'autorisation de construire ordinaire engagée avant le 11 mars 2012 a été

retardée d'une manière imprévisible: on peut en effet appliquer l'ancien droit, plus favorable au constructeur, si l'autorité administrative compétente a tardé sans motifs à statuer sur la demande de permis, ou si un opposant a provoqué de manière abusive des retards dans la procédure (ATF 139 II 243 consid. 11.7; 139 II 263 consid. 8). Il est vrai que le régime de l'art. 8 al. 1 ORSec soulève beaucoup de questions, car la situation du propriétaire dont le bien-fonds se trouve dans le périmètre d'un plan d'affectation spécial n'est pas, objectivement, fondamentalement différente de celle du propriétaire d'un terrain dans une zone de chalets, qui s'apprêtait le 11 mars 2012 à demander une autorisation de construire. Néanmoins, dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité de l'ordonnance, il convient de retenir que le Conseil fédéral peut réglementer des situations où, a priori, la protection de la bonne foi doit l'emporter – parce que le propriétaire concerné avait déjà obtenu, de la part de l'autorité de planification, une décision de principe détaillée sur son projet – et que le contenu de l'art. 8 al. 1 ORSec est approprié de ce point de vue. Il aurait été concevable d'adopter des dispositions transitoires différentes ou plus restrictives; il n'appartient toutefois pas au Tribunal cantonal de se substituer au Conseil fédéral à ce propos. Il faut aussi relever que le fait que le Conseil fédéral propose d'inscrire dans la loi le régime de l'art. 8 al. 1 ORSec est un indice qu'il ne s'agit pas d'une dérogation temporaire à l'art. 75b Cst., mais bien d'une disposition transitoire compatible avec cette règle constitutionnelle. La conclusion des recourants, tendant à ce que cette disposition transitoire soit d'emblée déclarée inconstitutionnelle, est donc mal fondée.

E. 3

Il reste à examiner si la municipalité a appliqué à bon droit la disposition transitoire de l'art. 8 al. 1 ORSec, en fonction des particularités du PPA "La Lécherette-Centre". a) Il n'y a aucun motif de demander à l'Office fédéral du développement territorial un avis au sujet du plan d'affectation spécial appliqué en l'espèce. Cet Office n'est en principe pas habilité à intervenir, en tant qu'autorité fédérale spécialisée, dans une procédure d'autorisation de construire cantonale, pour un projet de construction dans la zone à bâtir. Il ne saurait être invité à donner un avis juridique sur une question qui doit être tranchée par le Tribunal cantonal. La requête des recourants à ce propos doit être écartée. b) Le PPA "La Lécherette-Centre" règle les éléments essentiels des autorisations de construire dans son périmètre, en particulier sur la parcelle n° 3311. La réglementation du secteur B (zone mixte habitat-activités-hébergement) contient plusieurs prescriptions sur les dimensions des constructions (hauteur, surface, etc.). L'emplacement et l'orientation du chalet litigieux, compte tenu de la combinaison des règles applicables, sont quasiment déterminés par le plan partiel d'affectation. Du reste, le projet pour lequel le permis de construire a été demandé correspond aux figures du PPA intitulées "simulation". L'art. 14 RPPA définit en grande partie l'aspect du chalet. A propos du mode d'utilisation, le PPA ne précise pas que les locaux d'habitation peuvent être affectés à la résidence secondaire. Toutefois, dans le hameau de La Lécherette, petite station de montagne à une altitude d'environ 1'400 m, où les habitants permanents sont peu nombreux (entre 30 et 50, d'après les renseignements obtenus à l'inspection locale), il est manifeste que lorsqu'on prévoit, dans un plan d'affectation spécial élaboré en 2009-2010, un nouveau chalet de 12 appartements, on vise à créer des résidences secondaires. Comme instrument d'urbanisme, le PPA "La Lécherette-Centre" pouvait difficilement être plus précis. On ne voit pas quels autres "éléments essentiels de l'autorisation de construire" auraient encore pu ou dû être réglés à ce niveau. En d'autres termes, ce PPA répond à la définition de l'art. 8 al. 1 let. b ORSec. Le PPA "La Lécherette-Centre" a été approuvé le 7 novembre 2011 (approbation définitive et

mise en vigueur – cf. art. 26 LAT). La condition de l'art. 8 al. 1 let. a ORSec est dès lors remplie. c) Dans ces circonstances, on peut admettre que la propriétaire de la parcelle n° 3311, qui a participé à l'établissement du PPA avec les autres propriétaires du périmètre, et qui a obtenu au terme d'une procédure de planification le droit de construire un chalet de plusieurs appartements voués à la résidence secondaire, se trouve dans une situation particulière. Sur la base d'un tel PPA, l'obtention d'une autorisation de construire pour un projet correspondant en tous points aux prescriptions du plan n'est certes pas qu'une simple formalité; mais comme l'autorisation a été demandée directement après l'entrée en vigueur du plan, en quelque sorte pour parachever le projet élaboré au cours de la procédure de planification, la municipalité n'avait plus de véritable marge d'appréciation. En l'occurrence, dès le 7 novembre 2011, la propriétaire pouvait compter sur l'octroi, à bref délai, d'une autorisation de construire. Aussi, des considérations liées à la protection de la bonne foi peuvent-elles être retenues, dans le cadre de l'art. 8 al. 1 ORSec. Le PPA "La Lécherette-Centre" est très récent. Sa conformité aux objectifs d'aménagement du territoire, fixés notamment dans le plan directeur cantonal, a été examinée lors de la procédure d'adoption, notamment dans l'arrêt du Tribunal cantonal du 31 octobre 2011. Il n'y a aucun motif de considérer qu'il devrait être, en l'état, réexaminé ou adapté. On se trouve donc dans un cas où la disposition transitoire de l'art. 8 al. 1 ORSec peut être appliquée, et où partant il n'est pas contraire au droit fédéral de privilégier l'application de l'ancien droit, au détriment d'une application rigoureuse ou "drastique" de l'art. 75b Cst.

E. 4

Les recourants ne présentent pas d'autres griefs à l'encontre du permis de construire litigieux. Leurs arguments relatifs à la protection du paysage, ou à l'impact de la construction prévue dans le voisinage, visent en réalité le PPA lui-même, puisqu'il n'est pas prétendu que le chalet projeté violerait l'une ou l'autre des prescriptions de ce plan d'affectation spécial. Or le recours n'est pas dirigé contre ce plan, qu'il n'y a pas lieu de revoir ou de contrôler à titre préjudiciel dans le cadre de la présente procédure. L'instruction n'a donc pas à être complétée sur ce point (en particulier, il n'est pas nécessaire d'organiser une nouvelle inspection locale, avec des gabarits ou un profillement de la construction projetée).

E. 5

Il s'ensuit que le recours, mal fondé, doit être rejeté. Cela entraîne la confirmation de la décision attaquée. Les recourants, qui succombent, supportent les frais de la procédure judiciaire (art. 49 al. 1 LPA-VD). Ils auront en outre à verser des dépens à la constructrice, assistée d'un avocat (art. 55 LPA-VD). La municipalité, qui n'a pas de mandataire, n'a pas droit à des dépens.

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